

UNIVERSITE DE PARIS — FACULTE DE DROIT

La Bulgarie

et le Pacte Balkanique

THESE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 22 mars 1938

par

Boris KOSTOFF

JURY :

Président :

M. L. LE FUR, professeur.

Suffragants :

M. GEOUFFRE DE LA PRADELLE, professeur.

M. G. SCELLE, professeur.

EDITIONS JEL

16, rue Ernest Cresson

PARIS (XIV^e)

1938

LA BULGARIE

ET LE PACTE BALKANIQUE

UNIVERSITE DE PARIS — FACULTE DE DROIT

La Bulgarie **et le Pacte Balkanique**

THESE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 22 mars 1938

par

Boris KOSTOFF

JURY :

Président :

M. L. LE FUR, professeur.

Suffragants :

M. GEOUFFRE DE LA PRADELLE, professeur.

M. G. SCILLE, professeur.

EDITIONS JEL

16, rue Ernest Cresson

PARIS (XIV^e)

1938

*La faculté n'entend donner aucune approbation ni im-
pro-
bation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions
doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.*



*A Monsieur Léon BEAULIEUX,
professeur de Bulgare à l'Ecole
Nationale des Langues Orientales
Vivantes.
Hommage de ma profonde gratitude.*



Digitized by the Internet Archive
in 2026

CHAPITRE I.

La Bulgarie avant et après le traité de Neuilly.

La péninsule balkanique est actuellement habitée dans toute sa partie sud-orientale par le peuple bulgare, qui forme une masse compacte du Bas-Danube à la mer Egée, et du lac d'Okhrid à la mer Noire. Son individualité nationale est attestée par une forte unité géographique et ethnique, par la communauté de la langue, des coutumes, des croyances religieuses, des traditions historiques et de la production littéraire.

Fondé en 679, *l'Etat bulgare* fut le premier Etat organisé de race slave. Née dans la plaine de la Dobroudja, la Bulgarie s'agrandit très vite grâce à des conquêtes réalisées aux dépens de Byzance. Elle s'étendit au nord jusqu'à la Theiss et au Dniepr, au sud jusqu'à la mer Egée et à la Thessalie, englobant ainsi un vaste territoire, que peuplaient déjà des Slaves bien avant l'arrivée des conquérants bulgares.

En 865, sous le règne du tsar Boris, la Bulgarie adopta le christianisme comme religion d'Etat, traçant ainsi la voie aux autres populations slaves. C'est à la même époque que vécurent les deux frères bulgares, natifs de Salonique, Saint Cyrille et Saint Methode, que tous les peuples slaves révèrent à l'égal des apôtres pour leur

œuvre d'évangélisation de la race slave (1), qui leur permit de rédiger leur admirable traduction en vieux bulgare des Saintes Ecritures, premier monument de toute une littérature slave, qui a eu son foyer en Bulgarie. (2)

L'histoire religieuse de ce temps fut marquée par l'activité d'une secte bulgare qui ne tarda pas à prendre une très grande extension, à savoir la secte des Bogomiles.

Ce mouvement, d'origine exclusivement bulgare, était la résultante de deux courants opposés. Après sa conversion au christianisme, le peuple bulgare se trouva en présence de problèmes politiques, économiques et sociaux. La discipline sévère que commandait la pratique effective de la nouvelle religion, heurtait les penchants des Bulgares pour la liberté et la justice sociale, penchants renforcés encore par les nouveaux principes chrétiens d'égalité et de fraternité. De ce contraste entre le domaine de la pratique et le domaine spirituel naquit un esprit critique qui devait présider à la naissance d'une doctrine toute nouvelle ayant pour bases la liberté individuelle et la justice sociale. Les dogmes des Bogomiles se propagèrent en Occident, précédant ceux des Albigeois et des protestants.

La vitalité du sentiment national chez les Bulgares est attestée par ce fait que la nation bulgare a réussi à conserver son individualité jusqu'à nos jours, bien qu'à deux reprises et pendant des siècles, elle ait dû subir

(1) Dans une conférence consacrée à la Bulgarie, le 22 Novembre 1933, M. Herriot disait notamment: « Chacun sait le rôle qui a été joué par deux Bulgares célèbres, les saints Cyrille et Méthode, dont l'un, le premier disciple du patriarche Photius qui avait fait le schisme, a inventé le célèbre alphabet cyrillique à trente-huit lettres, composé avec des emprunts faits au grec, à l'hébreu, au copte, et qui est l'alphabet des langues slaves. Ce souvenir à lui seul, la persistance de cet alphabet montrent encore le rôle qu'a joué la civilisation bulgare dans le développement de la littérature et de la civilisation slaves... ». Journal « La Bulgarie » du 24 décembre 1933, No 3105.

(2) Louis Léger, « Le monde slave », Paris 1873, p. 18.

le joug étranger: ce fut d'abord, de 1018 à 1186, la domination byzantine durant laquelle les Bulgares surent faire respecter les institutions nationales et surtout l'autonomie de leur Eglise.

Vint ensuite leur seconde période d'indépendance qu'on désigne sous le nom de Second Royaume Bulgare, période suivie d'une contrainte plus lourde encore, celle du joug turc, qui dura près de cinq siècles (de 1393 à 1878). Cette longue et douloureuse servitude a doublement éprouvé la nation bulgare au point de vue politique et au point de vue spirituel, créant dans ce dernier domaine un désordre dont l'influence grecque sut profiter. Cette période d'asservissement, de privation absolue de droits politiques et d'extermination continuelle des éléments bulgares par les conquérants a eu des répercussions profondes et désastreuses sur l'avenir d'un peuple, qui, non seulement resta en arrière sur la voie du progrès, mais encore alla jusqu'à perdre le sentiment de sa propre nationalité. Si cet état de choses avait duré quelque temps encore, les oppresseurs eussent pu espérer la disparition complète de cette nation. Mais parmi les rumeurs secrètes provoquées par la servitude retentit soudain la voix d'un moine, le Père Païssy, qui, en 1762, réveilla la conscience nationale avec son livre sur « l'histoire des Slaves bulgares ». Cette histoire, qui se transmettait sous le manteau en copies manuscrites, rappelait aux Bulgares leur glorieux passé militaire et religieux, leur Empire d'autrefois, leurs rois, leurs saints et leurs écrivains. Le patriotisme des Bulgares ainsi rallumé, ceux-ci furent prêts à combattre à la fois contre leurs oppresseurs spirituels, les Grecs, et contre leurs oppresseurs politiques, les Turcs.

La lutte contre le clergé grec, qui a précédé celle dirigée contre les Turcs, commença à Skopie, en Macédoine,

en 1830, pour se terminer 40 ans plus tard, en 1870, par le triomphe complet de la cause bulgare, à savoir par la création d'une Eglise nationale bulgare indépendante du patriarcat grec. Ce succès bulgare, remporté sur les Grecs et l'Eglise grecque, atteste la vitalité du sentiment national et la ténacité des aspirations de ce peuple. L'Exarchat bulgare englobait les territoires où vivent les Bulgares depuis toujours, c'est-à-dire, outre le royaume de Bulgarie, dans ses frontières d'aujourd'hui, la Macédoine, le pays de la Morava, la Thrace et la Dobroudja.

L'émancipation politique de la Bulgarie se préparait aussi. Il y eut d'abord, des insurrections locales qui, par la suite, se transformèrent en révoltes régionales successives, pour aboutir à des soulèvements plus étendus. Quoique finalement les Turcs aient écrasé toutes ces rébellions par le fer et par le feu, elles ont eu l'avantage d'attirer l'attention des grandes puissances. (1) L'opinion européenne s'inquiétait en effet de plus en plus du sort des chrétiens dans les Balkans, et cette sollicitude se traduisit par de nombreuses immixtions dans les affaires de l'empire ottoman.

Ce fut tout d'abord une Conférence des Ambassadeurs qui se réunit à Constantinople en 1876-77. (2) Cette Conférence avait pour tâche d'imposer à la Turquie certaines réformes concernant principalement les pays bulgares. Le projet de règlement organique de la Bulgarie issu des délibérations de la Conférence prévoyait la constitution de deux provinces autonomes bulgares. L'une avait Tirnovo comme capitale, c'était la Bulgarie Orientale embrassant outre ce que la Bulgarie de Nord comprend

(1) Gladstone, « Bulgarian horrors and the question of the East », 1876.

(2) v. G. Ghénoff : « La question d'Orient », Sofia, 1926. p. 309 et ss. (en bulgare).

aujourd'hui, la Dobroudja et le pays de la Morava, tandis que l'autre, la Bulgarie Occidentale, dont la capitale était Sofia, comprenait tout le reste du pays: la Bulgarie du Sud, la Thrace et la Macédoine. Cette délimitation des terres bulgares quoique partagées en deux, est à retenir, du point de vue de la nationalité, puisqu'elle est le résultat d'une appréciation toute objective, étant donné qu'alors, personne n'avait la prétention de contester la qualité bulgare à ces territoires. Du reste, rien d'étonnant à cela, puisque quelques années auparavant, nous avons vu que ce sont les mêmes territoires sur lesquels on avait reconnu l'exercice du plein pouvoir canonique de l'Exarchat bulgare.

Cependant, si telles pouvaient être les décisions de la Conférence des Ambassadeurs, leur application dépendait de la Turquie. Mais la Porte n'était nullement disposée à donner suite à ces suggestions et continuait d'aggraver la condition des chrétiens. Cette intransigeance turque à l'égard des réformes proposées amena en 1877-1878 la guerre entre la Russie et la Turquie. Après de grandes batailles autour de Plevén (Plevna) et du col de Chipka, la Russie remporta la victoire et obligea la Turquie à capituler. Le traité de paix de San-Stéfano, du 19 février-3 mars 1878, donna au problème bulgare une solution logique en créant une Bulgarie sur la base du principe de la nationalité. Dans ces conditions, les limites du *Troisième Royaume Bulgare* ne pouvaient être autres que celles de l'Exarchat bulgare et que la Conférence des Ambassadeurs avait déjà tracées. Toutefois, deux infractions à ce principe intervinrent: la première, lorsque la Roumanie, ayant prêté son appui à la Russie, reçut de celle-ci pour prix de son concours et d'autre part à titre de compensation pour la perte de la Bessarabie, reprise par la Russie,

un territoire bulgare, à savoir: la Dobroubja du Nord; la seconde lorsque, la Serbie, ayant participé dans une certaine mesure à la guerre russo-turque, on lui attribua deux importants districts bulgares, ceux de Nich et de Leskovets. Mais abstraction faite de ces deux retranchements de terres bulgares, la Bulgarie de San-Stefano n'embrassait dans ses limites ethnographiques que des territoires exclusivement bulgares, puisqu'elle n'allait pas au delà de la Macédoine, de la mer Egée, de la mer Noire et du Danube.

Cependant, ce traité de San-Stéfano, qui réglait de la manière la plus heureuse le problème bulgare, n'eut qu'une durée tout éphémère. Soumis à une revision de la part du Congrès de Berlin, ce traité subit de profonds remaniements témoignant d'une erreur qui devait être plus tard la cause de graves conflits pour l'avenir des Balkans (1). Le Congrès décida le partage de la Bulgarie en trois parties distinctes. Cette méconnaissance de la part des grandes puissances d'un principe garant de la paix, tel que le principe des nationalités, semble avoir été intentionnelle afin de susciter des désaccords territoriaux entre les petits Etats balkaniques, désaccords qu'elles espéraient exploiter au profit de leurs intérêts.

Donc, c'est surtout dans la rivalité des grands Etats qu'on trouve l'explication du morcellement de la Bulgarie. En effet, la libération du peuple bulgare, par la Russie, était vue avec méfiance par les autres puissances, en l'occurrence: l'Autriche-Hongrie et l'Angleterre, car on craignait toujours l'influence russe dans les Balkans.

Ce jeu de rivalités entre les grandes puissances coûtait cher à la Bulgarie, puisque c'était son unité nationale qui se jouait. Le traité de Berlin du 13 Juillet 1878,

(1) Dotation Carnégie : « Enquête dans les Balkans », Paris 1914, p. 21 et ss.

acte politique par excellence, refit la carte des Balkans. et traita sans façon l'Etat bulgare, dont le patrimoine national fut amoindri et dépecé. A la place de la Bulgarie de San-Stefano, il en surgissait trois: deux condamnées à vivre dans l'anémie l'une à côté de l'autre, la troisième retombée aux mains de la Turquie. Ainsi, seule, la Bulgarie Danubienne forma une *principauté bulgare indépendante*, ayant un gouvernement chrétien et une milice nationale, mais placée cependant sous la suzeraineté du sultan; l'autre partie, la *Roumélie Orientale*, resta sous l'autorité politique et militaire directe du sultan avec une certaine autonomie administrative et un gouverneur général chrétien; une troisième partie comprenait la *Macédoine* et la *Thrace*, qui étaient replacées sous le joug de la Turquie. En outre, un agrandissement de territoire était accordé à la Roumanie dans le sud de la Dobroudja, cette fois-ci jusqu'aux portes de Silistra, tandis que la Serbie se voyait attribuer les vallées de la Nichava et de la Morava.

Cette situation nouvelle était trop artificielle pour durer. Il était évident pour tous, sauf peut-être pour les auteurs-mêmes du traité de Berlin, que cette œuvre était destinée à disparaître. Les événements qui, par la suite, ont ensanglanté les Balkans ne tardèrent pas à le prouver. (1)

Offensés et dépouillés par le Traité de Berlin, les Bulgares virent à temps le danger qui menaçait leur unité nationale. Il réagirent par une politique adaptée aux circonstances, politique tendant à la reconstitution par étapes de cette unité. Dès le mois de septembre 1885, ils proclamèrent l'union des deux Bulgaries — la Bul-

(1) v. Bluntschli, « Le Congrès de Berlin et sa portée au point de vue du Droit International », *Revue de Droit international et de Législation comparée*, t. XIII 1881, p. 579 et ss.

garie du Nord et la Bulgarie du Sud, alors dénommée Roumélie Orientale — afin de pouvoir librement songer plus tard au sort de la Macédoine et de la Thrace.

Cette union partielle du peuple bulgare en deçà et au delà des Balkans traduisait de façon si spontanée les aspirations unanimes de la population qu'aucun gouvernement bulgare ne pouvait plus s'y opposer. Mais cette union, si naturelle qu'elle n'indigna même pas la Turquie dont les intérêts étaient en jeu, ne plut pas au prince Milan de Serbie qui, poussé par l'Autriche-Hongrie, au nom du prétendu principe de « l'équilibre balkanique », voulut la faire échouer. Le 2-14 novembre 1885, elle attaquait brusquement la Bulgarie. Mais l'enthousiasme bulgare était si grand qu'en treize jours seulement la Serbie fut vaincue. A ce moment, la Serbie en vertu du traité Serbo-Austro-Hongrois de 1881 avait sollicité la protection diplomatique de l'Autriche-Hongrie pour arrêter la marche des Bulgares. Mais ceux-ci ne s'enivrèrent pas de leur victoire sur les Serbes: ils ne désiraient que vivre en paix avec leurs voisins et conclurent avec eux une paix qui ne comportait aucune annexion ni aucun tribut.

Une vingtaine d'années plus tard la Bulgarie, dont le statut était toujours celui du traité de Berlin, qui faisait d'elle un Etat vassal de la Turquie, franchit la dernière étape qui la séparait de l'indépendance complète; en 1908, le prince Ferdinand prenait spontanément le titre de Tsar des Bulgares, la Bulgarie était érigée en royaume. (1)

Mais le sort des populations de Macédoine et de Thrace continuait de préoccuper le reste du peuple bulgare. L'heure était venue d'une action efficace et rapide

(1) v. G. Scelle, « L'Indépendance Bulgare », Paris 1910.

en vue de leur libération: il fallait les soustraire aux atrocités turques, conséquences d'une politique ultra-nationaliste et panmusulmane visant à changer de fond en comble l'aspect ethnographique de ces provinces, et qui, à cet effet, poursuivait une véritable politique d'extermination en chassant tous les intellectuels bulgares, en contraignant à l'émigration la population indigène, de façon à faire de la majorité bulgare une minorité, enfin en organisant des massacres répétés. La crainte de voir un jour la Macédoine et la Thrace abandonnées et dépeuplées par les Bulgares amena le gouvernement bulgare à proposer dans le plus grand secret à la Serbie une entente sous la forme d'une alliance pour la défense de la Macédoine. Toujours sur l'initiative bulgare, d'autres accords du même genre furent conclus avec la Grèce et le Monténégro. Ainsi ce constitua une alliance balkanique contre la Turquie, alliance reposant sur trois traités: bulgaro-serbe, bulgaro-grec, bulgaro-monténégrin. La Bulgarie était donc, l'âme de ce mouvement.

A la fin de septembre 1912, on avait l'impression d'être à la veille de la guerre. Celle-ci éclata peu de temps après et l'héroïsme des Slaves balkaniques brisa vite l'armée turque. Toutefois, c'est sur l'armée bulgare que retomba surtout le poids de la guerre et cela pour deux raisons. Tout d'abord, la Bulgarie était en fait de tous les alliés, la plus intéressée à l'issue de la guerre, puisqu'il s'agissait presque exclusivement de la libération de populations bulgares assujetties à la Turquie; de plus, la situation géographique de la Bulgarie l'exposait à de plus grands dangers au cas d'une défaite, car elle ne pourrait dans ce cas échapper à l'occupation par les armées turques. Mais, grâce à son enthousiasme et à des efforts surhumains, le peuple bulgare, lancé dans la guerre pour affranchir ses frères, remporta d'importants succès.

tantes victoires, notamment à Odrin (Andrinople), à Lozengrad et à Tchaltaldja, à quelques kilomètres de Constantinople.

Tandis que la Bulgarie agissait surtout en Thrace et autour de Constantinople, les autres alliés, la Serbie, le Monténégro et la Grèce, combattaient en Macédoine où ils remportaient aussi de brillantes victoires. Bientôt, la défaite de la Turquie était complète. Elle fut obligée de demander l'armistice; les négociations en vue de la paix furent engagées à Londres en janvier 1913 et, par le traité de Londres — 30 mai 1913 — la Turquie cédait aux alliés tous les territoires situés au nord et à l'ouest de la ligne Enos-Midia.

Mais la fatalité voulut qu'aussitôt après la défaite de l'ennemi commun, la guerre éclata entre les alliés eux-mêmes, à l'occasion du partage extra-contractuel de la Macédoine, question soulevée à la demande de la Serbie puis de la Grèce. La nouvelle guerre fut provoquée par l'inobservation de la part de la Serbie du traité secret conclu le 29 février 1912. (1) Dès la première guerre balkanique un traité secret liait la Bulgarie à la Serbie, traité dont l'objet principal était le tracé de la ligne de partage de la Macédoine entre ces deux Etats. Ainsi, d'après l'art. 2 alinéa 4 du traité, (2) la Serbie recon-

(1) Karl Strupp, « Documents pour servir à l'histoire du Droit des Gens », t. II, p. 51, 52.

(2) « La Serbie s'engage à ne formuler aucune revendication en ce qui concerne les territoires situés au-delà de la ligne tracée sur la carte ci-annexée et qui, ayant son point de départ à la frontière turco-bulgare, au mont Golem (au nord de Kr. Palanka) suit la direction générale du sud-ouest jusqu'au lac d'Ochrid, en passant par le mont Kitka, entre les villages de Metejevo et Podarjikon, par le sommet à l'est du village Nerav, en suivant la ligne de partage des eaux jusqu'au sommet 1000, au nord du village de Baschévo, entre les villages de Liubentsi et Petarlitsa, par le sommet Ostrich 1000 (Lissets-Planina), le sommet 1050 entre les villages de Dratch et Opila, par les villages de Talichmantzi et Jivalevo, le sommet 1050, le sommet 1000, le village Kichali, la ligne principale de partage des eaux de Gradichté-Planina jusqu'au sommet Gorichté, vers le sommet 1023,

naissait à la Bulgarie la pleine possession de tout le territoire situé à l'est d'une ligne partant de Kriva-Palanka et traversant le Vardar pour aboutir au lac d'Okhrid, tandis que la Bulgarie reconnaissait de son côté les droits de la Serbie au territoire situé au nord et à l'ouest du mont du Char; entre ces deux lignes s'étendait une « zone contestée » qui devait être partagée entre la Bulgarie et la Serbie suivant l'arbitrage de l'empereur de Russie. Ses engagements devaient être exécutés après la fin de la guerre. Cependant, la guerre balkano-turque, une fois terminée, au moment où la volonté contractuelle des parties devait loyalement s'accomplir, la Serbie se refusa à remplir ses engagements, et elle demanda à la Bulgarie de nouvelles compensations territoriales en Macédoine en invoquant la clause « rebus sic stantibus », clause qui ne pouvait s'appliquer puisque le prétendu changement de conditions n'existait pas, pour la bonne raison que ce qui a rendu cette guerre glorieuse, populaire et digne aux yeux du monde civilisé, était son caractère de guerre de libération et non guerre de conquête et d'équilibre. Pour se donner raison, la Serbie devait recourir aux voies de fait.

Au cours de la guerre contre la Turquie, l'armée serbe de même que l'armée grecque, opérait en Macédoine. Il était donc tout naturel qu'elle occupât militairement

suivant ensuite la ligne de partage des eaux entre les villages Ivankovtsi et Loghintsi, par Vetersko et Sopot sur le Vardar. Traversant le Vardar, elle suit les crêtes vers le sommet 2550 et jusqu'à la montagne Pétrropole, par la ligne de partage des eaux de cette montagne entre les villages de Krapa et Barbarès jusqu'au sommet 1200, entre les villages de Yakryenovo et Drenovo, jusqu'au mont Tchesma (1254), par la ligne de partage des eaux des montagnes Baba-Planina et Krouchka-Tepessi, entre les villages de Salp et de Tserske, jusqu'au sommet de la Protoyska-Planina, à l'est du village de Belitsa, par Bréjani, jusqu'au sommet 1200 (Ilinška-Planina), par la ligne de partage des eaux passant par le sommet 1330 jusqu'au sommet 1217 et entre les villages de Livoichta et Gorentzi jusqu'au lac d'Okhrid près du monastère de Gabovitzki ».

cette province; mais après la guerre, malgré les stipulations du traité bulgaro-serbe, elle ne voulut pas l'évacuer avant que ne fut entendue sa nouvelle thèse — revendiquant de nouvelles cessions de territoires qui ne lui appartenaient pas au point de vue ethnique. Pour imposer ses vues, bien avant le choc sanglant du 16 juin 1913, la Serbie chercha des appuis; le 5 mai 1913, à l'insu du gouvernement bulgare, et contre la Bulgarie, elle avait conclu avec la Grèce un traité prévoyant le partage de la Macédoine suivant l'occupation effective. Et toujours dans cet esprit eurent lieu des négociations secrètes entre ces alliés des Bulgares et la Roumanie. (1)

Cette attitude de la Serbie qui plaçait la Bulgarie devant un fait accompli était partout critiquée. Dans son article intitulé « Au bord de la folie », le grand journal français *Le Temps* pour ne relever que lui seul, écrivait :

« La Serbie et la Bulgarie se sont engagées à remettre leurs différends éventuels à l'arbitrage de l'empereur de Russie. Le Tsar accepte de remplir sa mission. Dans ces conditions, la demande formulée à Sofia par le ministre de Serbie d'une révision directe du traité de 1912 est doublement incorrecte, vis-à-vis de la Bulgarie d'abord, ensuite vis-à-vis de la Russie. Les Serbes savent avec quelle netteté nous avons soutenu leurs revendications légitimes. Aujourd'hui leur attitude est purement inacceptable ». (2)

C'est de cette façon, comme on sait, que la provocation serbo-grecque pour s'agrandir au détriment de la

(1) v. L. Miletitch, « Documents relatifs aux actions anti-bulgares des pouvoirs serbes et grecs en Macédoine au cours de l'année 1912-1913 ». Sofia 1930.

(2) « Le Temps », 29 mai 1913.

Bulgarie fit éclater la seconde guerre balkanique (1) entre les quatre alliés. Par suite de l'immixtion de la Roumanie et de la Turquie, cette guerre interalliée se termina par le traité de paix conclu à Bucarest le 10 août 1913. (2) Lors de cette seconde guerre balkanique, la Bulgarie eut contre elle, à l'ouest la Serbie, au sud-ouest, la Grèce, au nord, la Roumanie, au sud-est, la Turquie. Les Roumains, qui avaient pénétré par le nord en territoire bulgare sans rencontrer aucune résistance, l'armée bulgare étant tout entière concentrée au sud, s'emparèrent de la Dobroudja du Sud. Les Turcs de leur côté, réoccupèrent Odrin (Andrinople), tandis que la Serbie et la Grèce se partagèrent largement la Macédoine. C'est ce démembrement des terres bulgares que sanctionna le traité de Bucarest, par lequel la Bulgarie isolée et abandonnée se vit forcée d'accepter cette nouvelle délimitation qui, comme le traité de Berlin, ne respectait nullement le principe des nationalités. Ainsi, au nom de ses droits juridiques, ethniques et économiques, la Bulgarie réclamait; à la Turquie, la frontière Enos-Midia; à la Grèce la région de Dramas, Serrès et Cavalla; à la Serbie au moins la partie de la Macédoine qui lui revenait en vertu du traité bulgaro-serbe de 1912; enfin, à la Roumanie la Dobrouja perdue en 1913. (3) Telle était la situation politique de la Bulgarie — situation de tout point inique — lorsqu'en 1914 éclata la guerre mondiale. Cette nouvelle guerre donnerait-elle au peuple bulgare la possibilité de reprendre tous ses territoires qui lui avaient été enlevés?

Comme on l'a vu, jusqu'à présent, les guerres soute-

(1) J. E. Guechoff: « La genèse de la guerre mondiale. La débâcle de l'alliance balkanique. », Berne 1919.

(2) « Enquête dans les Balkans », Paris, 1914.

(3) v. Le Fur, « Précis de droit international public », p. 45, 1931.

nues par la Bulgarie furent toujours inspirées de cet idéal d'équité territoriale et ethnique que commande le principe des nationalités, idéal dont on lui interdisait la réalisation depuis le traité de San-Stefano.

Sa situation géographique, fait de la Bulgarie un carrefour de voies qui mènent à la fois vers Constantinople, la Méditerranée orientale, le Proche Orient, l'Europe Centrale. Cette situation rendait son intervention dans la Grande Guerre presque inévitable. Mais à quel camp se rallierait-elle? Suivant qu'elle opterait pour l'un ou pour l'autre, la guerre en Orient pourrait se prolonger ou cesser. Si Sofia se rangeait du côté de l'Entente, la Turquie ainsi isolée de ses alliés devrait capituler. Si, au contraire, la Bulgarie allait avec les puissances centrales, elle assurait la liaison entre la Turquie et l'Allemagne, qui pouvait ainsi communiquer directement avec l'Asie et le Canal de Suez (1). L'histoire des Bulgares et les motifs des différentes guerres qu'ils entreprirent ne permettait à personne d'ignorer que la décision bulgare dépendrait, cette fois encore, des raisons qui l'ont toujours dirigée, abstraction faite de son inclination naturelle pour la Russie et la France, à savoir de son désir passionné d'amener la réalisation de son idéal national: rassembler une fois pour toutes en un seul Etat toutes les terres et populations bulgares.

De ce point de vue, des négociations furent engagées à Sofia entre les représentants des deux parties belligérantes. D'un côté, les puissances de l'Entente, auxquelles allaient les plus grandes sympathies des Bulgares, leur promettaient qu'à la fin de la guerre ils auraient comme frontière à l'est et au sud la ligne Enos-Midia et la Mer Egée, avec la possession de la Dobroudja et de la Macé-

(1) André Tibal, « Histoire diplomatique contemporaine, (1919-1924), Traité de Neuilly ». Cours professé à l'institut de H.E.I., 1932-33, Paris.

doine de 1912 jusqu'au Drin et au lac d'Okhrid. Mais, ces promesses étaient subordonnées à leur acceptation éventuelle par la Serbie. Or, la Serbie déclara sans détours que pour rien au monde elle ne céderait la province de Macédoine et plutôt que de rendre cette province à la Bulgarie, elle ne reculerait pas devant la conclusion d'une paix séparée avec l'Autriche.

De leur côté, les Puissances Centrales assuraient sans conditions à la Bulgarie les frontières revendiquées. Les Bulgares auraient pu accepter tout de suite ces propositions avantageuses. Pourtant, ils ne désiraient combattre ni contre la France ni contre la Russie et ils espéraient que, sous la pression de Paris, de Londres et de Saint-Pétersbourg, les Serbes reviendraient sur leur décision et céderaient à la Bulgarie la Macédoine comme le stipulait le traité secret bulgaro-serbe de 1912. Or, tous les efforts pour obliger la Serbie à céder furent vains. C'est pourquoi, après de longues hésitations, le gouvernement bulgare, se rangea définitivement en Octobre 1915 au côté des Puissances Centrales. Cette décision entraîna de fatales conséquences. Les Serbes furent vite écrasés et jetés à la Mer Adriatique; par contre la Turquie se vit sauvée. En 1916, les Roumains étaient à leur tour écrasés par l'armée bulgare. Cette situation força les Alliés à immobiliser des forces importantes sur le front de Salonique, où s'engageaient de durs combats qui devaient durer trois ans. Par ailleurs, même pendant la période heureuse de la guerre, les Bulgares eurent de graves différends avec les Allemands au sujet de la Dobroudja, pays de blé, que les Allemands malgré leur promesse ne voulaient pas donner aux Bulgares. La population civile, ainsi que l'armée, se trouvèrent en pleine détresse. En dépit de ses riches ressources agricoles, la Bulgarie manqua de produits, parce que presque tous les vivres étaient réquisitionnés par les

Puissances Centrales pour subvenir au ravitaillement de leurs populations. La conséquence naturelle de cet état de choses fut que mal habillée, mal nourrie, l'armée bulgare vit son moral baisser de jour en jour. L'attitude des Allemands à l'intérieur du pays, où ils se comportaient en maîtres, n'était guère faite pour l'améliorer. Aussi bien dès le premier jour cette guerre était apparue comme incomparablement moins populaire que celle de 1912. Le peuple ne comprenait pas les motifs de ce revirement de sa politique traditionnelle: lui qui avait toujours lutté contre les Turcs et les Autrichiens, il se voyait aujourd'hui aux côtés des Turcs et des Autrichiens — et contre qui ? — contre la Russie, la grande nation sœur à qui la Bulgarie devait sa libération ! Enfin, l'armée bulgare n'avait guère eu de repos depuis 1912 et les soldats, en immense majorité des paysans, voulaient à tout prix retourner à leurs terres. Aussi la propagande communiste trouva bientôt parmi eux des oreilles complaisantes.

Parallèlement, les idées humanitaires proclamées le 9 février 1913, par le Président Wilson au nom de l'Entente, se répandirent rapidement sur tout le front bulgare. (1) On en vint bien vite à penser que la guerre était vide de sens, puisque les nouveaux principes émis pour la conclusion des traités de paix par les puissances de l'Entente concordaient pleinement avec la cause pour laquelle les Bulgares luttèrent, à savoir la libération par la voie du plébiscite des fractions opprimées de leur nationalité. À toutes ces causes d'affaiblissement matériel et moral s'ajoutaient les lourdes pertes subies par l'armée: 50.000 tués en 1912-1913, 100.000 de 1915-1918, sans parler de 150.000 blessés, lourdes proportions pour une armée de 850.000 hommes. En présence

(1) L. Le Fur et Chklaver. « Recueil des textes de Droit International Public ». Paris, 1934, p. 286.

de cette situation, et de cas d'indiscipline de plus en plus nombreux et de plus en plus graves, le gouvernement bulgare décida, le 29 septembre 1918, de proposer l'armistice et éventuellement la paix. A cet effet, le Président Wilson fut choisi pour intervenir, car les Bulgares espéraient remettre le règlement des questions politiques et territoriales à la Conférence de la Paix, en se référant aux principes proclamés par lui.

Ces espérances furent déçues et la Bulgarie dut boire jusqu'au fond le calice d'amertume. Le traité qu'elle signa à Neuilly-sur-Seine, le 27 novembre 1919, loin de réparer les injustices du traité de Bucarest, principal mobile de l'adhésion de la Bulgarie à la cause des puissances centrales en 1915, ne fit que les aggraver encore.

En violation du principe des nationalités proclamé par le Président Wilson, la Dobroudja fut donnée à la Roumanie, le Macédoine partagée entre la Grèce et le nouveau Royaume des Serbes, des Croates et des Slovènes (S. C. S.). De plus, une autre bande de territoire, *les confins occidentaux*, était, pour des raisons stratégiques, rattachée au S. C. S., tandis que la Thrace, d'abord soumise durant une courte période à une administration interalliée, sous la haute autorité du général Charpy, était finalement annexée par la Grèce — tout cela sans qu'il fut recouru à aucun plébiscite. Au surplus, la Bulgarie était écrasée sous le faix de clauses militaires et financières excessivement lourdes.

Néanmoins, les Bulgares, mis dans l'impossibilité de discuter, tenaient un langage analogue à celui de Victor Hugo déclarant en 1871: « Après une paix honteuse et une guerre terrible, la France n'a plus qu'une pensée: se reconstituer, ramasser son énergie, redevenir la grande France ».

D'ailleurs, ces résultats néfastes du traité de Neuilly

ont eu pour conséquences quelques faits qu'il convient d'indiquer brièvement.

Tout d'abord, il faut dire que la Conférence de la Paix, presque exclusivement absorbée par la préparation du traité de Versailles, n'eut guère le loisir d'étudier les questions bulgares.

D'autre part, la Bulgarie, bien que plaidant coupable, était privée de la possibilité d'invoquer les circonstances atténuantes devant la Conférence de la Paix, car les vaincus n'ayant pas été admis à s'asseoir autour de la même table que les vainqueurs et sur le pied d'égalité que demande le droit international, les discussions orales étaient exclues.

Ensuite, si disposées à l'équité que peuvent être les grandes puissances européennes, elles étaient entièrement influencées par les petits Etats alliés: la Roumanie, la Serbie et la Grèce dont nous connaissons déjà les visées intéressées à l'endroit de la Bulgarie.

Enfin, puisque c'est un fait qu'un traité de paix comporte généralement des clauses imposant à l'Etat vaincu des cessions territoriales, il était fatal que la Bulgarie fût soumise à cette dure loi, mais peut-être eût-on pu tenir compte du fait que six ans auparavant elle avait été déjà cruellement mutilée par le traité de Bucarest. Quoiqu'il en soit, le statut territorial qu'a donné aux Balkans le traité de Neuilly a pour base les ambitions territoriales des Etats limitrophes de la Bulgarie réalisées au détriment de cette dernière. Ce statut politique, territorial, et économique qui ne tient aucun compte du vœu des populations, est vicié dans son principe même, puisqu'il a systématiquement méconnu les idées généreuses dont s'inspire aujourd'hui le droit des gens, depuis qu'a soufflé l'esprit de la Révolution française et par dessus tout le droit des peuples à se gouverner eux-mêmes.

Ainsi le traité de Neuilly, qui délimite géographiquement la Bulgarie, a fait d'elle un Etat gravement mutilé.

C'est là un fait qu'on ne peut que déplorer abstraction faite de toute considération d'ordre sentimental, et dans l'intérêt même de la paix européenne. Depuis trop longtemps déjà en effet et déjà lors du traité de Berlin, on a cherché en dehors de toute considération d'équité la solution des différents territoriaux qui divisaient les Etats Balkaniques.

Bien au contraire, il semblait que ce soit par l'aggravation successive de la situation de la Bulgarie qu'on a jugé bon de supprimer ces divergences. Or, il est inutile de dire que « résoudre » les différents dans ce sens, ce n'est pas travailler à apaiser les conflits, mais bien plutôt en susciter de nouveaux.

Les événements nous fournissent plus d'une preuve de la justesse de cette manière de voir. Depuis 1878, l'histoire de la Bulgarie prouve qu'elle n'a cessé de plaider pour la défense de ses droits. On a déjà vu que le traité de San-Stéfano était le seul à résoudre équitablement le problème, et cela, parce qu'en fait, il avait pris comme base de délimitation territoriale le principe des nationalités. Malheureusement, il ne tarda pas à être remplacé par celui de Berlin, qui, au principe des nationalités, substituait l'arbitraire. Et c'est de là que datent les trois douloureuses questions qui continuent de se poser pour la Bulgarie: question de Macédoine, question de Thrace, question de Dobroudja, celle-ci aggravée encore de la question de la Dobroudja du Sud après la seconde guerre balkanique. A l'issue de la première guerre balkanique, la répartition des territoires soustraits à la domination turque devait s'effectuer d'après le principe des nationalités, et dans ces conditions, c'est à la Bulgarie que devaient revenir la majeure

partie de ces territoires, où dominaient nettement les populations bulgares. Et pourtant il n'en fut pas ainsi pour la bonne raison que les alliés de la Bulgarie, épaulés de la Roumanie, et même de la Turquie, ont fait bloc contre elle invoquant le prétendu principe de l'équilibre balkanique, et l'ont dépouillée par le traité de Bucarest.

Enfin, avec le dernier traité de paix, celui de Neuilly, la Bulgarie a connu le comble du malheur, puisqu'au principe de nationalité et même à celui de l'équilibre balkanique, on a substitué comme base de la paix nouvelle les considérations d'ordre politique et stratégique invoquées par la Roumanie, le S. C. S. et la Grèce. (1) Au nom de ces « nouveaux principes », on a amputé de territoires dont la possession ne lui avait jamais été contestée, précédemment, à savoir « les confins occidentaux » qui lui avaient été conservés même par le traité de Bucarest si dur pour la Bulgarie. Aujourd'hui ces territoires enlevés aux Bulgares au profit de leurs voisins de l'Ouest constituent un poste avancé contre la Bulgarie elle-même, en même temps qu'une tête de pont qui, le cas échéant, permettrait de gagner sans retard la route de Sofia. (2)

Ainsi, la Bulgarie de 1919 se peut comparer à la France de 1815. Et l'attitude de l'opinion bulgare vis-à-vis du traité de Neuilly, contre lequel elle continue d'élever sa douloureuse protestation se laisse comparer à celle de l'opinion publique française à l'égard des accords de 1814-1815.

En 1848, Lamartine, ministre des Affaires Etrangères dans le gouvernement provisoire, déclarait solennellement que la France ne pouvait admettre l'obligation

(1) M. André Tardieu, dans son livre « La Paix », p. 227, reconnaît que pour récompenser la fidélité des alliés on leur attribuait, à des fins stratégiques, des territoires purement bulgares

(2) Georges Desbons, « La Bulgarie après le Traité de Neuilly », Paris 1930.

des traités de Vienne en *droit*, et que si elle les tolérait *en fait*, c'était afin de ne pas mettre en question le statu quo des Etats et la paix européenne déjà si troublée à ce moment par des événements d'un genre différent.

Cette analogie entre les deux époques et les deux pays est de nature à faire saisir les raisons pour laquelle la Bulgarie se sent actuellement si affligée de la situation qui lui a été imposée.

LA QUESTION MACEDONIENNE.

M. Edouard Herriot a remarquablement mis en lumière la place prépondérante qu'occupe dans la politique et dans l'histoire de la Bulgarie la question de Macédoine, lorsqu'il a écrit (1) : « Ce qui a conduit la Bulgarie dans la guerre de 1912, dans la guerre de 1913 comme dans la guerre de 1915, c'est cette terrible question de la Macédoine, qui n'a cessé de troubler les Balkans et qui hélas !... n'est pas aujourd'hui tellement réglée qu'elle ne provoque à des degrés différents et sous des formes changées bien des préoccupations. Si vous voulez avoir le clef de l'histoire bulgare depuis 1905 ou 1910, rappelez-vous l'affaire de Macédoine et dites-vous qu'elle a été le principe de toutes les actions de la Bulgarie. Il est hors de doute que si, en 1915, la Bulgarie est entrée en guerre aux côtés de l'Allemagne, c'est parce que cette dernière lui a promis de lui rendre la Macédoine, et cette promesse a été telle que ce pays — qui d'ailleurs a payé cher cette faute — a oublié ce qu'il devait à la Russie... »

Indiquons à grands traits les données essentielles de ce problème, dont un examen impartial sous ses divers

(1) Ed. Herriot, Conférence sur « La Bulgarie » du 22 Novembre 1933. (Journal « La Bulgarie » du 25 décembre 1933, no 3106).

aspects, ethnique, historique, économique et moral doit nous permettre de découvrir la clé. (1)

Sous le nom de Macédoine on désigne un pays d'une superficie de 65.000 Km², comptant une population de 2.550.000 habitants et délimité par les frontières suivantes: à l'est la Mesta et le Massif du Rhodope, au Sud la Mer Egée, la presqu'île de Chalcidique et le Mont Gramos qui, prolongé jusqu'au lac d'Okhrid et à la crête du Char constitue la limite occidentale, tandis qu'au nord, la limite est constituée par une grande chaîne de montagnes qui s'étend du Char jusqu'au Rila.

C'est en Macédoine que la tradition fait naître le Père Païssy, ce moine dont l'Histoire terminée en 1762 (voir p. 9) rendit aux Bulgares asservis depuis quatre siècles par les Turcs leur conscience nationale. C'est en Macédoine aussi que sa voix trouva le plus d'écho, d'autant plus que c'est là, dans l'archevêché d'Ochrid, demeuré indépendant jusqu'en 1767, que s'étaient conservés les derniers vestiges du patriarcat bulgare. De même, c'est encore en Macédoine que fut déclenchée la lutte pour l'indépendance de l'Eglise bulgare, jusqu-là soumise à l'autorité du patriarcat grec. Dès 1830, en effet, la ville de Skopié avait réclamé la constitution d'une Eglise bulgare soumise à un clergé de même nationalité.

(1) Pouqueville (Consul de France), « Voyage en Morée », Paris, 1805. Ami Boué, « La Turquie d'Europe », Paris, 1840, 4 volumes; « Recueil d'itinéraires dans la Turquie d'Europe », Vienne 1854, 2 vol.; « Carte ethnographique des Balkans » en « Atlas de Berghaus », 1847.

Dotation Carnegie, « Enquête dans les Balkans », Paris 1914.

J. A. Blanqui, « Voyage en Bulgarie pendant l'année 1841 », Paris 1843.

Louis Léger, article « Macédoine dans la Grande Encyclopédie », t. VIII, p. 400; « Les luttes séculaires des Germains et des Slaves », Paris, 1916; « Le panslavisme et l'intérêt français », Paris, 1917.

Léon Lamouche, « La Bulgarie dans le passé et le présent », Paris, 1892. « La Péninsule Balkanique », Paris, 1899 « Quinze ans d'histoire balkanique », Paris, 1928.

Victor Bérard, « La Turquie et l'Hellénisme contemporain », Paris, 1897.

Georges Desbons, « La Bulgarie après le traité de Neuilly », Paris, 1930.

Plus tard, cette étincelle, venue de Macédoine s'étendit à toutes les parties de la Bulgarie. Ainsi naquit un mouvement national bulgare d'opposition à l'autorité de clergé grec, mouvement qui aboutit en 1870 à la création d'un Exarchat bulgare indépendant. Déjà avant 1870 les Grecs avaient dû admettre le principe de la constitution d'une Eglise bulgare jouissant de l'autonomie administrative. (1) Mais, comme ils n'avaient pas voulu y rattacher les diocèses de Macédoine, les Bulgares l'avaient rejetée. Le patriarche grec Grégoire VI consentit alors à faire entrer dans la future Eglise bulgare quelques villes macédoniennes, notamment Skopie, Vélès, Okhrid et Bitolia. Mais, placés sur le terrain du principe des nationalités, les Bulgares exigeaient que la nouvelle réforme comprit tout la Macédoine à la seule exception du littoral. (2) En présence de cette situation, les Grecs accusèrent les Bulgares d'avoir voulu introduire dans les affaires religieuses le principe des nationalités et les déclarèrent schismatiques, eux et leur Eglise nationale.

Le firman impérial de 1870 qui constituait l'Exarchat bulgare contenait deux dispositions essentielles: la première faisait rentrer de plein droit sous l'autorité de l'Eglise bulgare toute la Bulgarie orientale, y compris la Dobroudja et à l'ouest Pirot et Nich, tandis que la seconde, prise pour donner une certaine satisfaction aux Grecs, soumettait à un plébiscite exigeant une majorité des 2/3 l'admission au sein de l'Eglise bulgare de tous les autres pays bulgares, et notamment de la Macédoine. Cette condition fut acceptée avec joie par le peuple bulgare sûr du résultat final du plébiscite. En 1872, la

(1) v. G. P. Ghenov, « La Question d'Orient », II^{me} partie, p. 232-3.

(2) V. S. Radeff, « La Macédoine et la Renaissance Bulgare au XX^e s. », p. 247.

Porte ordonna des plébiscites dans les diocèses de Skopie et d'Okhrid. Cette consultation populaire établissait d'incontestable façon le caractère bulgare de ces deux diocèses; aussi reçurent-ils deux évêques bulgares. Mais en raison de troubles politiques qui avaient éclaté dans la Bulgarie orientale, La Porte supprima le droit de plébiscite déjà prévu pour les autres diocèses macédoniens. Toutefois, le mécontentement provoqué par cette mesure ne fut pas très profond, attendu que toute la Macédoine était depuis longtemps déjà couverte d'écoles bulgares, (1) si bien que, malgré tout, l'hellénisme fut refoulé de bonne heure au sud jusqu'à ses limites ethniques. Observons qu'à cette époque il n'est question d'aucune visée serbe sur la Macédoine, pour la bonne raison que les Serbes eux-mêmes étaient unanimes à reconnaître le caractère exclusivement bulgare de cette province.

Mais, ainsi que nous l'avons dit précédemment, à la lutte religieuse succéda l'agitation politique révolutionnaire pour l'indépendance du peuple bulgare, agitation dans laquelle la Macédoine trouva sa part d'action pour l'achèvement de son émancipation politique. Dans toutes les tentatives révolutionnaires, on compte un nombre considérable de Bulgares de Macédoine. Pour ne citer qu'un fait qui est peut-être l'exemple le plus glorieux d'abnégation et de sacrifice pour l'idéal de l'indépendance politique de la Bulgarie, nous mentionnerons la fin héroïque de la légion du poète révolutionnaire Christo Boteff. Constituée en terre roumaine avec des éléments en partie macédonniens, cette glorieuse cohorte, après avoir traversé le Danube, se fit massacrer avec son

(1) v. « Enquête dans les Balkans », p. 8. « La statistique des écoles Bulgares-exarchistes en Macédoine », (1896-97), indique 843 écoles bulgares (contre 77 écoles serbes); 1.306 instituteurs bulgares (contre 118 instituteurs serbes); 31.719 élèves bulgares (contre 2.873 élèves serbes).

chef aux environs de Vratsa (20 mai 1876).

Dans un autre ordre d'idées, on peut citer, à l'appui de la thèse d'après laquelle la Macédoine n'est qu'une partie de la Bulgarie, deux actes internationaux de haute importance, à savoir: d'une part la Conférence des Ambassadeurs de Constantinople (1876-77) et d'autre part le traité de paix de San-Stéfano (1878). La sauvage cruauté avec laquelle les Turcs réprimèrent le mouvement insurrectionnel bulgare, au cours duquel Christo Boteff trouva une mort héroïque provoqua en Europe un long sursaut d'horreur. Une conférence des représentants des grandes puissances se réunit à Constantinople, en vue d'exiger de la Sublime Porte, par la voie de réformes administratives, un adoucissement du régime infligé aux chrétiens des Balkans (Bulgarie, Bosnie et Herzégovine).

En ce qui concerne les pays bulgares, l'attitude de la Conférence fut très nette. Sur la proposition de l'Angleterre, la Bulgarie était divisée en deux provinces: orientale et occidentale. Ce partage suivant une ligne méridienne s'inspirait de l'arrière-pensée de barrer à la Russie la route de Constantinople, et cela parce que l'Angleterre croyait que les éléments turcs et grecs dans la partie orientale de la Bulgarie l'emporteraient un jour sur les éléments bulgares et feraient ainsi obstacle à la Russie.

Or, ce qu'il y a intérêt à constater ici, c'est que dans les divisions suggérées par l'Angleterre, la Bulgarie occidentale comprenait aussi toute la Macédoine qui était considérée comme entièrement bulgare. Cette délimitation ne souleva aucune objection ni de la part des Grecs, ni de la part des Serbes, parce que, répétons-le, la Serbie, n'avait alors aucune visée sur cette région peuplée de Bulgares. Il ne saurait non plus être question d'une influence bulgare quelconque exercée sur le projet de la

Conférence, puisqu'il n'y avait pas alors d'Etat bulgare alors que la Serbie et la Grèce étaient déjà plus ou moins émancipés.

Pour proposer cette délimitation, la Conférence des Ambassadeurs s'appuyait principalement sur trois catégories différentes de sources, s'accordant à déclarer la Macédoine terre bulgare, à savoir: 1) les ouvrages ou relations de voyages des géographes et ethnographes qui avaient parcouru l'orient de l'Europe, notamment parmi les Français: Pouqueville, Cousinery, Ami Boué, Blanqui, Cyprien Robert, Elisée Reclus, etc... et parmi les Anglais: Urquhart, Tozer, Lord Stangford, Mackenzie, etc...; 2) les nombreux rapports des consuls étrangers résidant en territoire balkanique; 3) les documents mettant en lumière l'étendue des luttes nationales des Bulgares contre l'Eglise grecque.

Le second acte international qu'il convient de citer ici, est le traité de paix de San-Stéfano de 1878. Par ce traité non seulement une principauté bulgare était créée, bien que sous la suzeraineté du Sultan mais par surcroît, la Macédoine avec toute sa portion littorale qui donne accès à la mer Egée était incluse dans le nouvel Etat. A cela non seulement la Serbie n'opposait rien mais elle était au contraire très satisfaite de se voir attribuer en récompense de ses services les régions bulgares de Nich et de Leskovets.

Ainsi, jusque-là il n'existait pas de question de Macédoine ou plus exactement elle n'avait aucune raison d'exister, puisque tout le monde reconnaissait que la Bulgarie seule avait des droits sur ce pays. (1)

(1) v. Tibal, « Histoire diplomatique contemporaine », 1933, p. 525. « Cours professé à l'Institut des Hautes Etudes Int. ». « J'entends, dit M. Tibal, par problème macédonien le désir de rattacher la Macédoine à l'Etat bulgare sous forme plus ou moins étroite ou tout au moins de libérer les Bulgares de Macédoine et de leur donner une autonomie ».

Ajoutons que les linguistes spécialisés dans l'étude des langues slaves considèrent les parlers macédoniens comme se rattachant étroitement à la langue bulgare proprement dite. Cf. par exemple Léon Beaulieux - *Grammaire de la langue bulgare*, Paris, 1932, p. 1: « Le bulgare moderne... est une langue slave qui continue le vieux bulgare ou vieux slave et qui, de même que le serbo-croate et le slovène, appartient au groupe des langues slaves du sud. Dans ce groupe linguistique entrent encore des parlers dialectaux, localisés en Macédoine, parlers qui sont en étroite parenté et à beaucoup d'égards concordent avec ceux de la Bulgarie ». Et de même André Mazon: *Contes slaves de la Macédoine Sud-Occidentale*, Paris, 1923, p. 4: « Les parlers des régions de Lerin (Lerinsko) et de Kostur (Kostursko) forment, avec certains parlers de la région de Koritsa (Bobostica et Drenovo) l'extrême pointe vers le sud-ouest du bulgare occidental ».

Malheureusement, au bout de quelques mois à peine, le Congrès de Berlin vint bouleverser les choses en substituant à ce traité, conçu dans un esprit particulièrement objectif et qu'on pourrait considérer comme un gage de paix et de tranquillité pour les Balkans, le traité de Berlin, qui s'inspirait non pas de l'intérêt des pays balkaniques mais de considérations extra-balkaniques, si l'on peut dire, dictées par l'antagonisme des grandes puissances: d'une part l'Allemagne, l'Autriche et l'Angleterre, d'autre part la France, toujours inspirée par des idées humanitaires et la Russie protectrice des petites nations de race slave.

Sans revenir sur les dispositions juridiques du traité de Berlin, il faut dire qu'en ce qui concerne la Macédoine, l'article 23 du dit traité prévoyait pour ce pays certaines réformes, qui du reste sont restées lettre morte. Ainsi, sauf ces promesses purement platoniques, la Ma-

cédoine était de nouveau entièrement soumise au joug turc, et cette situation la replongea encore plus de trente ans, jusqu'à la première guerre balkanique, dont elle fut précisément une des causes déterminantes.

C'est de la guerre bulgaro-serbe de 1885, guerre provoquée par la réunion de la Roumélie orientale à la Bulgarie danubienne et durant laquelle de nombreux volontaires macédoniens combattirent aux côtés de leurs frères bulgares, que date la position prise par la Serbie à l'égard de la Macédoine. Un des plus éminents hommes d'Etat serbes, M. Milovanovitch l'a expressément déclaré lorsqu'il écrivit (1) : « Jusqu'en 1885, la Serbie n'avait point pensé à la Macédoine ». De la victoire bulgare, en effet, un fait nouveau naquit : devant l'enthousiasme qui animait les armées bulgares, les Serbes reconnurent la puissance du sentiment ethnique qui inspirait ce peuple. Et à partir de cette époque, la Serbie, conseillée et encouragée par Vienne, songea à organiser une intense propagande serbe en Macédoine. La Macédoine était choisie pour cette raison primordiale que, se trouvant sous la domination musulmane elle paraissait être la seule province où une telle propagande pût réussir.

Que les Serbes n'eussent jamais jusqu'alors, prétendu à la Macédoine, cela ressort également d'un acte secret conclu en 1867 entre la Serbie de cette époque et le comité révolutionnaire bulgare qui avait son siège à Bucarest, acte ayant pour objet la création d'un royaume dualiste qui eût réuni les deux nations slaves du sud, bulgare et serbe, et dont l'article 2 était ainsi conçu : « Le Royaume Yougo-Slave se composera de la Serbie et de la Bulgarie. Dans la Bulgarie sont com-

(1) Dans la revue « Dêlo » (XVII, p. 300), 1898 (en serbe).

prises la Thrace et la Macédoine ». (1)

Mais d'où venait donc aux Serbes cette idée soudaine de se montrer hostiles à l'indépendance et à l'union des Bulgares, même de vouloir asservir ceux de Macédoine? A vrai dire, elle n'était pas proprement serbe: elle venait, comme nous l'avons dit de l'Autriche-Hongrie, qui suggérait toujours aux Serbes des idées fratricides, voulant, à tout prix écarter une entente serbo-bulgare qui aurait pu faire obstacle à la politique impérialiste autrichienne sur la Bosnie et l'Herzégovine. (2) A ce propos, il convient de remarquer qu'entre la Serbie et l'Autriche-Hongrie, il existait dès 1881 une convention secrète renouvelée en 1889 par laquelle, l'Autriche-Hongrie, poussait la Serbie vers la Macédoine en lui promettant son soutien (art. 7). C'est par cette convention que l'Autriche-Hongrie avait réussi à lancer les Serbes dans la guerre contre les Bulgares en 1885. Par la suite, elle dut agir par voie diplomatique pour forcer les Bulgares à arrêter leur marche victorieuse.

Quoiqu'il en soit devant ce nouveau péril serbe, qui menaçait la Macédoine, s'ajoutant aux dangers turcs et grecs, la Bulgarie ne pouvait pas rester inactive. Bientôt les Bulgares, proposèrent l'adoption d'un principe nouveau, de nature à régler définitivement tous les litiges en cours; à savoir *l'autonomie de la Macédoine*, qui serait mise sous la garantie et la protection des grandes puissances. Cette idée de compromis suggérée par la Bulgarie, inspirée à la fois d'un sentiment d'équité et

(1) Pirotchanets, « Le prince Michel et l'action commune des peuples balkaniques », (en serbe), Belgrade, 1895.

(2) « Privée de la Bosnie et de l'Herzégovine, la Serbie étouffait dans ses frontières. On lui persuada qu'elle avait ailleurs des frères à délivrer, que la plus grande partie de la Macédoine était Serbe, alors qu'elle est en réalité Bulgare et on sema de nouveaux germes de discordes entre les deux nations », Louis Léger « Les Luittes séculaires des Germains et des Slaves », Paris 1916, p. 35.

du sens des réalités, contenait en germe le principe des nationalités, en laissant à la population la faculté de se gouverner librement, en faveur soit d'un régime autonome, soit plus tard d'un rattachement à l'Etat auquel elle entendrait appartenir; ce projet ne fut pourtant pas agréé par les Etats voisins de la Macédoine: la Serbie et la Grèce.

De cette attitude négative des Etats limitrophes de la Macédoine, découlent deux conclusions logiques: en premier lieu ce refus implique de leur part la reconnaissance tacite de la nationalité à laquelle appartient la Macédoine. Sachant fort bien que la Macédoine est peuplée en majorité de Bulgares, les Serbes et les Grecs ne doutaient nullement que si l'on constituait provisoirement un régime autonome, le jour viendrait bientôt où l'on se trouverait en face d'une Macédoine réunie à la Bulgarie, comme cela s'était produit pour la Roumélie orientale. Et c'est ce qu'ils voulaient à tout prix éviter.

En deuxième lieu, ce refus dévoile nettement les visées des Serbes et des Grecs sur la Macédoine. La preuve en est que pour la circonstance, ils écartaient le principe des nationalités. Il est juste de dire qu'ils comptaient arriver un jour, grâce à leur propagande, à invoquer à l'égard de la Macédoine des droits qui jusqu'alors leur faisaient presque complètement défaut et qui un jour pourraient entraîner le partage de cette province. Mais si les Grecs et les Serbes espéraient en l'avenir, les Bulgares n'étaient nullement disposés à perdre leurs droits acquis.

Se rendant compte qu'il fallait prévenir toute surprise, ils avaient procédé en 1893 à la création en Macédoine d'une organisation révolutionnaire résolue à défendre la liberté des Bulgares Macédoniens. La Bul-

garie elle-même, libérée du joug turc, se préparait elle aussi à l'éventualité d'une guerre. Mais pour s'équiper militairement, il lui fallait du temps. C'est alors que sans plus attendre et selon le vœu de la population, le comité central de l'Organisation Révolutionnaire Intérieure Macédonienne (O. R. I. M.) décida de déclencher un soulèvement général de la population, qui éclata le jour de la Saint-Elie, le 2 août 1903, et qui dura environ un mois. Il était fatal en effet qu'en dépit de l'enthousiasme et de l'abnégation qu'animaient les révolutionnaires, ceux-ci succomberaient sous le nombre, puisqu'ils combattaient à raison de 1 contre 13. Le soulèvement s'acheva sur cet effroyable bilan: 200 villages bulgares incendiés, 5.000 révolutionnaires tués, les prisons remplies d'insurgés, etc. (1) Comme toujours les grandes puissances, tentèrent d'imposer des réformes à la Turquie: ce fut l'objet de la Conférence de Müzsteg (octobre 1903), qui arrêta tout un programme de réformes, et notamment une réorganisation de la gendarmerie turque en Macédoine sous le contrôle des grandes puissances. Mais une fois de plus les réformes promises restèrent toutes platoniques, ce que voyant la Bulgarie dès 1904 esquaissa une politique de rapprochement avec la Serbie, en négociant avec celle-ci une union douanière bulgaro-serbe, mais le projet n'ayant pas plu à l'Autriche-Hongrie ne tarda pas à échouer.

Cependant, le régime turc devenait de plus en plus insupportable, ce qui força les Bulgares, en 1911, à prendre de nouveau l'initiative d'une entente avec la Serbie. Cette fois, après de longs pourparlers et au prix de lourds sacrifices de la part de la Bulgarie, l'alliance fut conclue le 29 février-13 mars 1912. Etendue plus tard à la Grèce et au Monténégro, elle eut pour résultat

(1) Dotation Carnegie, « Enquête dans les Balkans ». Paris 1914, p. 14.

la première guerre balkanique de 1912. (1) En réalité, cette alliance bulgaro-serbe coûta cher à la Bulgarie, qui, pour entraîner la Serbie dans la guerre, dut lui consentir d'importants sacrifices territoriaux. En effet, c'est par le traité secret que nous connaissons maintenant que pour la première fois la Bulgarie promit à la Serbie une partie de la Macédoine.

Malgré les concessions ainsi faites à la Serbie, l'importance de ce traité apparaît aujourd'hui considérable, puisqu'il comporte une preuve authentique et incontestable des droits bulgares sur la Macédoine, droits que la Serbie reconnaissait officiellement à une époque toute proche de la grande guerre. Ceci résultait de l'art. 2, al. 4 du traité secret serbo-bulgare, (2) qui traçait une ligne de délimitation entre les territoires serbes et les territoires bulgares en Macédoine. Mais il convient d'observer que cette frontière n'était, si l'on peut dire, qu'une frontière *minima*, car le même traité spécifiait l'existence d'une « zone contestée » qui, suivant l'arbitrage du Tsar, pouvait être attribuée, ou bien entièrement à la Bulgarie, ce qui aurait eu pour résultat d'étendre au maximum la frontière tracée par l'art. 2 al. 4 jusqu'à celle que la Bulgarie de son côté avait formellement reconnue à la Serbie — ou bien entièrement à la Serbie, — et dans ce cas c'est la frontière serbe qui devenait frontière maxima, puisqu'elle touchait à la frontière au delà de laquelle la Serbie s'engageait à ne formuler aucune revendication territoriale. Mais ce qu'il est important de remarquer, c'est que, de quelque façon que se fût prononcé le Tsar, et même dans le cas le plus défavorable à la Bulgarie, il n'en restait pas moins que

(1) Dotation Carnegie, « Enquête dans les Balkans », p. 12.

(2) K. Strupp, « Documents pour servir à l'histoire du Droit des Gens », t. II, p. 51, 52.

la plus grande partie de la Macédoine revenait de plein droit à la Bulgarie, la Serbie l'ayant formellement reconnue comme incontestablement bulgare. (1)

Mais si tout cela était réglé du point de vue juridique, il n'en alla pas de même dans le domaine des faits. La Serbie, a contesté plus tard le sens du texte du traité qu'elle avait solennellement conclu quelques mois auparavant.

On sait que la Grèce se rangea volontiers du côté Serbe et que les propositions serbes du 24 mars-6 avril à Bucarest, doublées des propositions grecques du 19 avril-2 mai, offraient à la Roumanie un traité d'alliance contre la Bulgarie. C'était évidemment une nouvelle guerre qui se préparait puisque partager était plus difficile que conquérir. (2)

Ainsi une autre guerre, la lutte pour la conquête allait suivre la première, la lutte pour la liberté. Cette seconde guerre balkanique de 1913 mit tout à coup la Bulgarie dans l'obligation de combattre à la fois tous ses voisins: Serbie, Grèce, Roumanie et Turquie. Chacun de ces Etats annexa une nouvelle partie de la Bulgarie, qui perdit entièrement la Macédoine. Ainsi se sont terminés les deux guerres balkaniques. Victorieuse de la première qui avait été une guerre de libération, la Bulgarie devait finalement sortir épuisée et dépouillée de la deuxième, qui fut une guerre de violence et d'oppression. (3)

(1) Il convient de remarquer que jusqu'en 1912, l'Eglise Orthodoxe autonome possédait en Macédoine 1139 églises, 155 chapelles et 62 monastères, où officiaient 1132 prêtres et 953 écoles avec 1884 maîtres et 65.474 élèves. En dehors de ces chiffres il existait des églises, des prêtres, des écoles et des élèves Bulgares catholiques et protestants.

(2) Dotation Carnegie, « Enquête dans les Balkans », p. 31, 43, et ss.

(3) Ed. Herriot, « Orient », 1934, p. 24, « Puis la nouvelle guerre de 1913 fait perdre à la Bulgarie la Macédoine et la Dobroudja en consacrant l'abandon d'Andrinople. »

Elle ne pouvait pourtant pas renoncer à l'espoir de voir reconnaître un jour la justesse de sa cause. En effet l'heure n'était pas éloignée où toutes ces questions allaient être remises à l'ordre du jour. Deux ans après, toutes les grandes puissances reconnaissaient ce qu'avait de douloureux la situation de la Bulgarie et lui promettaient solennellement chacune de leur côté, de lui restituer ce qui lui appartenait au nom du principe des nationalités. Mais ces assurances étaient inégalement garanties: Tandis que les puissances de l'Entente, sauf la Serbie, lui promettaient de se porter garantes de ces restitutions à la fin de la guerre, les puissances centrales lui disaient au contraire que l'occupation de la Macédoine par ses propres troupes était le plus sûr moyen de l'obtenir et de la conserver. D'autre part, la Bulgarie avait déjà l'expérience malheureuse et toute récente de 1913 et elle se méfiait de toutes les promesses même les plus solennelles, surtout quand les Serbes et les Grecs déclaraient qu'ils ne céderaient rien. C'est ainsi qu'en octobre 1915 cette épineuse question macédonienne et l'intransigeance dont firent preuve à son égard la Serbie et la Grèce jetèrent la Bulgarie dans les bras de l'Allemagne.

LA QUESTION DE DOBROUDJA.

Au point de vue géographique, la Dobroudja fait partie intégrante de la péninsule balkanique. Elle forme un quadrilatère compris entre le Bas-Danube et la Mer Noire et est intimement unie à la Bulgarie à tous les points de vue, géographique, historique, ethnographique et économique. Cependant, si l'on se reporte à une carte récente, on verra qu'actuellement cette province est en fait non pas bulgare mais roumaine. Cet état de fait dont on ne

saurait contester la réalité n'exclut pas cependant la légitimité de la revendication bulgare sur ce vaste territoire de 23.232 km².

En effet, dès l'origine de cette question, nous constatons que l'annexion à la Roumanie de la Dobroudja a été tellement artificielle que la Roumanie même, peut dire aujourd'hui qu'elle possède « de facto » cette province, mais qu'elle hésitait à s'attribuer un territoire qui de toute équité appartient à la Bulgarie.

Sans remonter trop haut dans l'histoire, ni aller jusqu'à dire que l'Etat Bulgare, lors de sa formation, en 679, comprenait le territoire de la Dobroudja, il suffit de relever le caractère que revêtait cette province au temps où la Bulgarie vivait sous le joug turc pour qualifier incontestablement la Dobroudja de pays bulgare.

A toutes les étapes de la lutte pour l'indépendance religieuse et politique bulgare, la Dobroudja tout entière fit preuve de la même ardeur que le reste des pays bulgares.

Déjà en 1811, à l'aube du réveil national, la ville de Toultscha avait son école bulgare, devenue plus tard célèbre par sa transformation sur des bases modernes et qui porta le nom « Svetla Bulgaria », (La Bulgarie lumineuse) symbolisant ainsi les sentiments et les aspirations de la population de la Dobroudja. Avec le temps et jusqu'à la guerre de 1876 on comptait dans la Dobroudja plus de 60 écoles bulgares, plus un lycée, et cela à une époque où seule l'initiative privée pouvait se manifester.

Au cours de la lutte religieuse des Bulgares contre le patriarcat grec, ce fut d'abord en Dobroudja que les Grecs admirent l'autonomie administrative d'une Eglise bulgare vassale de l'Eglise grecque. Plus tard,

lorsqu'en 1870 fut créé l'Exarchat, la Dobroudja entra dans les cadres de la nouvelle Eglise, en raison de son caractère bulgare indiscutable.

De même, quand il s'agissait d'imposer à la Turquie certaines réformes politiques pour les pays bulgares, lors de la Conférence des Ambassadeurs de Constantinople en 1876, la Dobroudja était compris dans le plan de ces réformes et dans ces projets d'autonomie. Jusque-là donc, personne ne pouvait admettre que la Dobroudja ne fut pas bulgare et la Roumanie n'avait jamais songé à la Dobroudja.

Mais, vint la guerre russo-turque de 1878, qui se termina par le traité de paix de San-Stéfano. La Roumanie, pour prix de sa participation à cette guerre, reçut la partie nord de cette province. Cette annexion à la Roumanie d'un pays non roumain n'avait d'ailleurs que le caractère d'un échange. En effet, c'était en raison de la reprise par les Russes du territoire de Bessarabie cédé en 1856 à la Roumanie par le traité de Paris que la Russie avait attribué à la Roumanie, à titre de compensation ce territoire bulgare. Cependant, les hommes politiques roumains, et aussi l'opinion publique, sachant pertinemment que la Dobroudja était un pays proprement bulgare, s'opposèrent avec véhémence à ce troc de la Bessarabie contre la Dobroudja. Par ce refus catégorique, les Roumains prévoyaient l'avenir et ne voulaient pas voir naître un jour entre la Bulgarie et la Roumanie, une « question de la Dobroudja », question qui cependant se pose de nos jours.

C'est dans ce sens que, par deux fois, au Sénat et à la Chambre roumains, se manifesta l'opinion roumaine. Le prince D. Ghika fit au Sénat la déclaration suivante: « Je tiens à prouver que nous n'avons pas participé à la guerre pour faire des conquêtes ». De son

côté, l'historien Alexandresco Urecha déclara à la Chambre roumaine: « Nous ne sommes pas un peuple conquérant. Tirant l'épée pour notre indépendance, nous n'entendons pas ravir celle des autres, nous ne voulons point semer le germe de querelles futures par l'annexion de territoires qui ne nous appartiennent pas ». A la suite de ces interpellations, à la Chambre et au Sénat, volèrent une motion identique exprimant la décision de la Roumanie de ne pas céder la Bessarabie et de ne point accepter la Dobroudja.

La presse roumaine ne fut pas moins catégorique. Le journal *Romanul* du 27 janvier 1878, écrivait: « Deux affirmations puissantes inflexibles se trouvaient dans le vote unanime des deux Chambres; 1) à aucun prix nous ne céderons la moindre parcelle de notre territoire; 2) nous ne voulons pas recevoir à titre d'indemnité un seul pouce de territoire étranger ».

Le journal ajoutait que l'amitié de la Bulgarie valait pour la Roumanie plus que la possession de la Dobroudja: « Les Roumains, poursuivait-il, espèrent trouver à l'avenir, dans l'amitié et la confiance des Bulgares, des Serbes, et des autres peuples d'au-delà du Danube, une pleine compensation pour le sacrifice de sang et d'argent qu'ils ont consenti aujourd'hui ».

L'organe du Ministère des Affaires Etrangères, la *Steua Româna*, du 26 janvier 1878 s'exprimait dans le même sens: « La Roumanie ne cherche pas de conquêtes; elle n'a que faire de terres étrangères à sa place; bien au contraire la Roumanie ne peut que désirer la création d'une Bulgarie tranquille ».

Le *Timbul*, organe du parti conservateur écrivait aussi le même jour: « La Roumanie entière est située sur la rive gauche du Danube... l'échange qui nous est proposé nous obligera de suivre la rive gauche

» du Danube jusqu'à Galatz et de passer en ce point
 » sur la rive droite pour y posséder loin de nous, séparés
 » pendant quatre ou cinq mois de l'année par la glace
 » du Danube, une portion de la Bulgarie toujours en-
 » viée et désirée par le nouvel Etat et qui sera peut-être
 » reprise un peu plus tard, parce que tout ce qui n'est
 » pas naturel, n'est pas durable. »

Toujours dans le même esprit le *Telegraful*, organe du Président du Conseil M. Bratiano, écrivait le 17 mars 1878: « La Dobroudja pourrait être un jour la cause
 » d'une nouvelle question bulgare. On va réellement
 » créer une principauté bulgare; or il est indubitable que
 » cette principauté, dès qu'elle sera constituée, réclamera
 » la Dobroudja et dirigera toute sa politique vers l'ac-
 » quisition de cette province. Le principe des nationalités celui des frontières naturelles, tout enfin sera favorable aux prétentions bulgares. Pauvre Roumanie,
 » située entre la Russie, qui lui prend la Bessarabie pour
 » lui donner la Dobroudja, et entre la Bulgarie, qui ne
 » sera pas heureuse tant qu'elle n'aura pas repris la Dobroudja ».

A la veille du Congrès de Berlin, M. Bratiano en route pour ce congrès, fut interviewé à Vienne par un collaborateur de la *Deutsche Zeitung*: « Donc, répondit le
 » correspondant, vous refusez d'accepter la Dobroudja ?
 » Certes, nous n'acceptons pas la Dobroudja, » riposta le ministre roumain.

Pendant le Congrès, la campagne de la presse roumaine contre l'acceptation de la Dobroudja se poursuivait fermement. Malgré tout, le Congrès de Berlin, semblant viser le morcellement de la Bulgarie, donna force juridique à l'annexion de la Dobroudja du Nord par la Roumanie, et cela contre le droit des nationalités. Mais, chose plus grave encore, en plus de la parcelle qui, d'après

le traité de San-Stéfano devait échoir à la Roumanie, il ajouta une nouvelle portion qui devait aller jusqu'à Silistra et au Sud de Mangalia. Ainsi, un territoire comprenait au total 13.550 km² fut détaché de la Bulgarie. Dès que fut connue la consécration de cette injustice par le traité de Berlin, 46 députés roumains se réunirent en séance privée et prirent la décision d'interpeller le gouvernement pour lui demander s'il allait accepter la Dobroudja. A cet effet, fut rédigée une motion qui devait être présentée après la déclaration des Ministres et où il était dit: « Considérant que toute annexion de » territoire faite au-delà du Danube est contraire aux » intérêts de la Roumanie et qu'elle serait une cause » de complications et perturbations dans l'avenir, n'accepte l'annexion de la Dobroudja à la Roumanie à » aucun prix et sous aucun titre ». (*Timegul* du 14 juillet 1878).

Pourtant, en fin de compte, le gouvernement roumain accepta, le 20 novembre 1878, la cession de la Dobroudja. Et à partir de ce moment la politique roumaine évolua dans l'esprit d'une politique de conquête. Une proclamation du prince Carol annonça aux habitants de la Dobroudja, qu'ils devenaient désormais sujets roumains. Toutefois cette proclamation contient une preuve officielle de la nationalité des populations de ce territoire, puisqu'elle était écrite en bulgare. La répugnance manifestée au début par les Roumains à annexer cette terre bulgare s'évanouit pour faire place à une politique de dénationalisation continuelle. Les moyens arbitraires employés à cette fin, sont connus: d'abord l'abolition de l'autonomie scolaire et ecclésiastique des Bulgares de la Dobroudja, puis l'émigration forcée de milliers de Bulgares, nés dans le pays et qui en constituaient l'élément intellectuel, enfin l'émigration artificielle roumaine

organisée en vue de transformer si possible en minorité la majorité bulgare.

D'autre part, le gouvernement roumain porta aussi atteinte à la propriété privée des Bulgares par diverses mesures (1), et si inévitables que puissent nous paraître ces procédés, la Roumanie les pratiqua systématiquement pendant une longue période.

Avant 1912 cependant, elle ne pouvait aller trop loin dans cette voie, puisque jusque là, la Bulgarie était en état de répondre par la force. Mais, après la première guerre balkanique qui avait considérablement affaibli l'armée bulgare, comme conséquence même de sa victoire sur l'empire ottoman, la Roumanie adhéra à l'accord secret serbo-grec conclu en vue de l'éventualité d'une seconde guerre balkanique. Lorsque, cette seconde guerre balkanique, ayant effectivement éclaté, l'armée bulgare dut combattre en Macédoine contre la Serbie et la Grèce, les armées roumaines choisirent ce moment pour envahir la Bulgarie, sûres qu'elles étaient de ne rencontrer aucune résistance. Cette invasion sans gloire permit néanmoins à la Roumanie de se proclamer victorieuse, puisqu'elle eut pour conséquence la signature de la paix dans la capitale roumaine. Et la Roumanie, cette fois, n'éprouva aucun scrupule à conserver ses « conquêtes » et notamment la Dobroudja du Sud, dénommée aujourd'hui officiellement « Nouvelle Dobroudja », la plus riche contrée de toute la Bulgarie, habitée par une population chiffrée par le recensement de 1910 à 292.130 habitants, dont 6.354 seulement de nationalité roumaine. En 1916 la Dobroudja entière comptait 700.000 habitants, dont la majorité était bulgare aussi bien du point de vue numérique et

(1) A. de Lapradelle : « Les législations relatives à la Propriété foncière dans la Nouvelle Dobroudja (Dobroudja du Sud) et le Droit International », *Revue de Droit International* 1930, No 1, p. 160-274.

historique que culturel et économique.

Par ailleurs, la Roumanie, pour justifier politiquement son acte ne pouvait invoquer en 1913 que le principe d'ailleurs scandaleux du point de vue ethnique, de l'équilibre balkanique, principe qui ne tarda pas à devenir caduc, lui aussi, quelques années après en 1919, le traité de Neuilly semblant lui avoir substitué le principe antithétique du déséquilibre, puisque la Roumanie s'est vue agrandie au-delà de toute prévision, tandis que la Bulgarie subissait de nouvelles mutilations.

LA QUESTION DE THRACE ET CELLE DE L'ACCES A LA MER EGÉE.

Anciennement, la Thrace comprenait le vaste bassin de la Maritsa, que le cours même de cette rivière partageait en deux tronçons: celui de la rive gauche, situé au sud de la Stara Planina et baigné à l'est par la mer Noire et au sud par la mer de Marmara, et celui de la rive droite, qui comprenait la bande du littoral de la mer Egée jusqu'à l'embouchure de la Mesta. Au centre de ce territoire s'élevait la chaîne de Rhodopes.

Lorsqu'en 1878, le Congrès de Berlin détacha de cette région qui formait un tout organique du point de vue tant géographique qu'économique, la partie située au nord des Rhodopes pour en faire une province autonome sous la dénomination de Roumélie Orientale, l'appellation de Thrace fut conservée pour désigner seulement les parties maintenues sous la domination turque.

La région ainsi dénommée était délimitée: au nord par les Rhodopes, au sud par la mer Egée, à l'ouest par le cours moyen et inférieur de la Mesta, à l'est, enfin par les hauteurs qui séparent le bassin de la mer Egée

de celui de la Mer de Marmara. D'autre part, la Maritsa partage le pays en Thrace Occidentale et Thrace Orientale.

La possession de la région ainsi délimitée est une question d'une importance capitale pour le peuple bulgare: car elle lui donnerait accès à la mer libre — la voie la plus sûre pour les communications avec l'étranger. Sans doute, la Bulgarie possède un littoral sur la mer Noire, mais cette dernière n'est pas une mer libre, étant soumise à l'esclavage des détroits, qui peuvent être fermés à tout moment par la Turquie.

Sur la Mer Egée, le port de Dédéagatch semble prédestiné à desservir le commerce extérieur bulgare, étant situé près de l'embouchure de la Maritsa, dont la vallée rattache géographiquement et de la façon la plus étroite, le littoral Egéen au reste de la Bulgarie. Dès 1873, d'ailleurs, le gouvernement ottoman a construit une voie ferrée reliant le port avec son hinterland naturel.

La Thrace est la région où les vicissitudes politiques auxquelles était soumise la péninsule balkanique ont atteint leur point culminant; à la suite du flux et du reflux incessant des populations, l'aspect ethnographique de cette contrée fut extrêmement changeant. Cependant, d'après les témoignages de nombreux auteurs étrangers, les Bulgares à date ancienne, y ont habité en masses compactes. (1)

Rien de plus naturel que ce fait. La descente des Bulgares vers la Mer Egée s'est opérée en vertu des mêmes forces qui ont poussé les Polonais à suivre le cours de la Vistule vers la Baltique, en Poméranie.

(1) Teploff, « Matériaux statistiques sur la Bulgarie, la Thrace et la Macédoine », Saint Petersburg, 1877, p. 21. F Poyet, « La Bulgarie dans le passé et le présent », Paris 1860 p. 6.

« Blue Book de 1878 » « Enquête dans les Balkans », Paris 1914.

Le traité de San-Stéfano du 3 mars 1878 attribuait à la Bulgarie la Macédoine Orientale avec le port de Cavalla, une grande partie de la Thrace Occidentale et quelques districts de la Thrace Orientale. Mais le traité de Berlin du 13 juillet 1878, en démembraant la Bulgarie, lui enleva cet accès à la Mer Egée.

Pendant les guerres balkaniques, les Serbes et les Grecs reconnurent d'une manière formelle par différents actes internationaux les droits des Bulgares sur la Thrace. Ainsi le traité d'alliance serbo-bulgare du 29 février 1912 stipulait, à l'article 2, alinéa 2 de son annexe secrète, que la Serbie reconnaissait les droits de la Bulgarie sur les régions situées à l'est des Rhodopes et de la Strouma (1). De même, dans le traité d'alliance gréco-serbe du 1^{er} juin 1913, les deux parties contractantes convenaient que les frontières gréco-bulgares seraient établies d'après le principe de l'occupation effective et de l'équilibre, à savoir:

« La frontière grecque, du côté de la Bulgarie, traversa le fleuve Strouma par le nord du pont d'Orliaka et se dirigera par le lac Achinos et la rivière Anghistis sur la mer, un peu à l'est du golfe Eleuthera, suivant la ligne donnée en détail dans l'annexe III du présent traité ». (2)

Après la guerre interalliée, le Traité de Bucarest du 10 août 1913 accorda à la Bulgarie la Thrace Orientale, entre la Mesta à l'ouest, et la Maritsa à l'est. Le port de Cavalla ne fut attribué à la Grèce que par l'entremise de l'empereur Guillaume II. En 1913, la Bulgarie perdit la Thrace Orientale depuis la ligne Midia-Rodosto,

(1) v. Karl Strupp, « Documents pour servir à l'histoire du Droit des gens », t. II, p. 51, 52.

(2) v. K. Strupp, O.L. cité, p. 63, 64 et 65.

à laquelle elle avait droit en vertu du Traité de Londres.

A plusieurs reprises d'ailleurs, M. Venizelos, a démontré que les revendications bulgares sur la Thrace et la région de Cavalla sont parfaitement conformes à la justice et à la réalité géographique. Le 13 mars 1913, notamment, dans un discours prononcé devant la Chambre des Députés, il déclara courageusement que la Grèce ne devait pas avoir pour but des attributions de territoires à l'est de la Strouma, justifiant cette manière de voir, non pas en alléguant les prétentions bulgares, mais parce que, précisa-t-il « nous y sommes contraints par des raisons géographiques ». Et il ajouta encore : « Je n'accepterais pas une frontière pleine de dangers pour nous, car nous devrions nous étendre sans solution de continuité le long de la mer, pour arriver à englober toutes les populations grecques de la Thrace; la Grèce ainsi allongée, sans posséder une *colonne vertébrale*, le long de la mer, serait plus faible que si ses frontières s'arrondissaient dans un autre sens ». (1)

M. Venizelos resta fidèle à ses opinions même après le début de la Grande Guerre. Ainsi, dans deux mémoires qu'il adressa au roi Constantin, il conseilla à ce dernier de restituer à la Bulgarie les districts de Dramas et de Cavalla.

« Nous devons avant tout, » disait M. Venizelos, dans son premier mémoire du 11 janvier 1915, « retirer nos objections sur des concessions de la part de la Serbie à la Bulgarie, même si ces concessions s'étendent sur la rive droite du Vardar. Mais si elles ne suffisaient pas pour attirer la Bulgarie à une coopération avec ses alliées, ou tout au moins, pour qu'elle conserve une neutralité bienveillante, je n'hésiterais pas — pour

(1) v. « Livre Jaune Français. » « Conférence de Lausanne », p. 56.

douloureuse que soit l'opération — à conseiller le sacrifice de Cavalla, pour sauver l'hellénisme en Turquie, et presque tous les pays où l'hellénisme a exercé son action durant sa longue histoire à travers les siècles ». (1)

Dans son second mémoire du 17 janvier 1915, l'homme d'Etat grec insistait encore avec une vigueur accrue sur la nécessité de céder Cavalla aux Bulgares :

« La cession de Cavalla est, certes, un très douloureux sacrifice, et j'éprouve un sentiment très profond de souffrance en la conseillant. Mais je n'hésite pas à la proposer dès que j'envisage les compensations nationales qui nous seraient assurées par ce sacrifice ». (1)

Le traité de Neuilly du 27 novembre 1919, dans son art. 48, attribuait la Thrace Occidentale entre la Mesta et la Maritsa aux Principales Puissances Alliées et Associées, que devaient en fixer le sort définitif ultérieurement. (2) Dans le même article ces Puissances s'engageaient à garantir la liberté des débouchés économiques bulgares sur la Mer Egée. (3)

La province de Thrace Occidentale fut soumise à

(1) v. André Duboscq, « L'Orient Méditerranéen », 1917, Paris, p. 89-90.

(2) Les experts américains à la Conférence de la paix proposèrent des solutions justes et impartiales quant à l'attribution de la Thrace, notamment ils instituèrent : 1^o Les affaires de la Thrace doivent être gérées par une commission composée de représentants des Principales Puissances Alliées et Associées, 2^o On assurera à la Bulgarie des débouchés économiques sur la Mer Egée.

(3) Art. 48. « La Bulgarie renonce en faveur des Puissances Alliées et Associées à tous ses droits et titres sur les territoires de la Thrace qui appartenaient à la Monarchie Bulgare et qui, situés au delà des nouvelles frontières de la Bulgarie telles qu'elles sont décrites à l'art. 27-3^o, Partie II (Frontières de la Bulgarie), ne sont actuellement l'objet d'aucune attribution.

La Bulgarie s'engage à reconnaître les dispositions que les Principales Puissances Alliées et Associées prendront relativement à ces territoires notamment en ce qui concerne la nationalité des habitants.

Les Principales Puissances Alliées et Associées s'engagent à ce que la liberté des débouchés économiques de la Bulgarie sur la Mer Egée soit garantie.

Les conditions de cette garantie seront fixées ultérieurement. »

l'administration interalliée pendant six mois, jusqu'au mois de mai 1920. Ce régime a su gagner en peu de temps la population locale, qui, en présence de l'éventualité d'une domination grecque, exprima son désir presque unanime de voir consacrée définitivement l'autonomie de la Thrace sous le contrôle des Grandes Puissances. (1) Malheureusement, au mépris du grand principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, les Principales Puissances Alliées et Associées décidèrent, à la Conférence de San-Remo du mois d'avril 1920, d'attribuer à la Grèce toute la Thrace tant occidentale qu'orientale. Cette décision fut consacrée par le traité de Sèvres du 10 août 1920. Cependant, la résistance turque empêcha la mise en application de ce traité et le sort de la Thrace fut encore remis en question à la Conférence de Lausanne (1922-23).

A cette dernière Conférence, la Bulgarie fut invitée à exposer ses revendications au sujet de l'accès bulgare à la mer Egée. Cependant, les circonstances politiques furent très défavorables à l'application des garanties stipulées dans l'art. 48 du traité de Neuilly: La Thrace orientale fut attribuée à la Turquie et la Thrace occidentale à la Grèce, malgré l'insistance des Turcs pour obtenir qu'il fut procédé à un plébiscite dans cette région. Une sous-commission, fut nommée pour étudier la question. Cette sous-commission présenta deux projets, mais tous les deux furent jugés inacceptables par la délégation bulgare. Le second projet, le plus favorable, prévoyait la cession à la Bulgarie d'un espace de 3 km. de long et de 1 km. de large situé entre Dédéagatch et Makri. Cette

(1) L'administration interalliée élabora une statistique ethnographique d'où il ressort que les Bulgares formaient la majorité de la population. Cette constatation est d'ailleurs exempte de tout reproche de partialité, vu l'autorité qui a procédé au recensement. v. Tibal, « Histoire diplomatique contemporaine », cours, 1932-1933, p. 589.

enclave aurait été louée à la Bulgarie pour une durée de 99 ans et aurait été soumise à l'administration bulgare tout en restant sous la souveraineté grecque. Dans l'espace ainsi cédé, la Bulgarie aurait été obligée de construire à ses propres frais un port pour les besoins de son commerce extérieur. En outre, le projet prévoyait la constitution d'une commission internationale ayant pour but de surveiller l'administration bulgare dans la zone cédée et l'exploitation de la voie ferrée menant à la frontière bulgare.

Ces propositions ne donnaient pas de garanties effectives, nécessaires à un accès de la Bulgarie sur la mer Egée. En effet, le tout était de savoir si la commission internationale pouvait imposer sa volonté à la puissance territoriale, en l'occurrence la Grèce, pour mettre le trafic bulgare à l'abri de tout coup de force. Or, il est évident que le gouvernement grec est plus puissant et peut avoir à sa disposition des moyens différents pour contrôler le commerce extérieur bulgare, sans même engager ouvertement sa responsabilité. Cette situation a paru intolérable à la délégation bulgare qui a estimé, à juste raison, que la Bulgarie ne sacrifierait ses propres ports sur la mer Noire qu'au cas où des garanties vraiment effectives lui seraient accordées pour son débouché à la mer Egée.

Une solution efficace et du reste le plus modeste consisterait dans l'internationalisation pleine et entière du port de Dédéagatch et de la voie ferrée jusqu'à la frontière bulgare. Cette solution tout en consacrant une exécution loyale des engagements stipulés par les Principales Puissances dans l'art. 48 n'enfreindrait en rien les stipulations territoriales du traité de Neuilly. (1)

(1) v. Stantcho Djoumalieff, « L'Accès de la Bulgarie à la Mer Egée », thèse de doctorat. Paris, 1936.

CHAPITRE II.

Le Pacte Balkanique de 1934. (1)

On peut se demander si la floraison de pactes internationaux, dont nous sommes aujourd'hui témoins, est l'aboutissement durable d'un mouvement profond ou bien si ce n'est qu'une réaction des circonstances, une diversion éphémère aux difficultés du jour. La réponse à cette question, dépend bien entendu de la conception et de l'élasticité des pactes qu'on veut analyser. Partant de cette idée, il est intéressant, avant de procéder à une étude spéciale du Pacte Balkanique de 1934 de s'arrêter un instant sur l'œuvre des Conférences Balkaniques. (2)

Une simple comparaison entre le texte de avant-projet du Pacte Balkanique, élaboré par les Conférences Balkaniques et le texte du Pacte d'Athènes du 9 février 1934, nous empêche de soutenir que l'origine de ce dernier pourrait être dans le dit avant-projet soigneusement préparé par les six Etats: Albanie, Bulgarie, Grèce, Roumanie, Turquie et Yougoslavie, après de laborieuses discussions aux Conférences dites Balkaniques. (3)

(1) Appelé encore: le Pacte d'Entente Balkanique ou le Pacte d'Athènes.

(2) v. Ghenov, « La Bulgarie et les conférences Balkaniques ». Sofia, 1931.

(3) P. Papanastassiou, « Vers l'union balkanique », centre européen de la Dotation Carnégie 1934.

Tandis que l'avant-projet du Pacte Balkanique comprend dans son ensemble des principes qui, franchement appliqués pouvaient amener la consolidation des rapports des Etats balkaniques, le Pacte du 9 février 1934 semble être parti d'un autre point de vue. Par conséquent, ce dernier a dû ignorer toutes ces institutions de non-agression, de solution pacifique des différends, d'assistance mutuelle et de protection des minorités, pour n'aboutir qu'à ce que les Conférences n'osaient pas admettre — l'immutabilité des frontières balkaniques.

A vrai dire, l'avant-projet s'inspirait de l'acte général de Genève, (1) et des idées du Ministre Français des Affaires Etrangères, Aristide Briand, pour une union européenne. En considération, le 27^e Congrès Annuel de la Paix de 1929 avait recommandé aux Etats balkaniques dans sa résolution d'octobre 1930 la constitution d'une union balkanique, donc le Pacte Balkanique d'aujourd'hui semble former obstacle à cette entente générale. En effet, il trouve son origine artificielle, ne tenant compte de la réalité, directement du Pacte gréco-turc de septembre 1933, qui lui-même est l'expression de la réaction provoquée par l'entente bulgare-yougoslave, si heureusement manifestée au cours de ces dernières années. Cette différence qui s'accuse entre l'avant-projet du Pacte Balkanique et le Pacte d'Athènes, nous impose le double devoir: d'abord, de féliciter des Conférences Balkaniques de leur œuvre et d'en souhaiter la réalisation pratique, qui ne peut, à vrai dire, qu'être retardée par le présent Pacte d'Athènes; et ensuite, de formuler de vifs regrets et de justes critiques contre le Pacte d'Athènes. Ce Pacte s'est sensiblement éloigné de l'intention d'instaurer dans les Balkans cette tranquillité de fait si désirable pour

(1) v. le texte de l'acte général dans Strupp, « *Eléments du D.I.P.* », t. III, p. 728 et ss.

le monde, la paix d'Europe étant en étroite corrélation avec la paix des Balkans.

Pour se convaincre du bien-fondé de la mise en pratique de l'avant-projet du Pacte Balkanique, nous allons essayer de mettre en relief les lignes caractéristiques, propres à la pacification de cette partie d'Europe; ensuite nous nous arrêterons sur la manière dont les gouvernements intéressés élaborèrent le Pacte d'Athènes; ce qui nous permettra, en troisième lieu de tenter une analyse juridique du Pacte Balkanique.

Section I.

Les Conférences Balkaniques de 1930 à 1933.

Par suite des différentes guerres qui ont éclaté dans la péninsule balkanique, les peuples qui l'habitent se sont vus tour à tour dressés les uns contre les autres. L'idée de prédominance d'un des ces petits Etats balkaniques qui était quelquefois la cause de certaines conflagrations entre eux, découlait nécessairement de la lutte pour la sécurité nationale de chaque pays pris séparément. C'était, donc, la conséquence d'un manque de solidarité mutuelle qui poussait l'un d'entre eux à tenter de dérober des territoires à un autre. Ce malaise a créé un état psychologique maladif très particulier aux Balkans et propre à provoquer des crises sanglantes. Pourtant, les effets réagissent sur les causes. Du fait des souffrances communes, l'idée d'une compréhension mutuelle des intérêts interbalkaniques s'affirme de plus en plus. Un tel résultat peut être attribué à juste titre aux Conférences Balkaniques, qui ont eu lieu successivement: la première à Athènes, du 5 au 12 octobre 1930; la seconde à Istamboul et Ankara, du 12 au 26 octobre

1931; la troisième à Bucarest, du 22 au 27 octobre 1932; la quatrième à Salonique, du 5 au 11 novembre 1933.

L'étude des travaux de ces différentes Conférences Balkaniques, restées officieuses, s'impose comme importante. Elle permettra de constater que le nouveau Pacte Balkanique de 1934 va à l'encontre du but que se proposaient ces Conférences et de rejeter toute parenté entre les décisions qui y furent prises, décisions restées à l'état de « pieux désir », et le texte du Pacte balkanique.

La Première Conférence Balkanique convoquée par le Bureau International de la Paix, à la suite d'une décision prise au XXVII^e Congrès Universel de la Paix, qui a siégé à Athènes en 1929, a vu pour la première fois réunis les représentants des six pays balkaniques, à savoir: l'Albanie, la Bulgarie, la Grèce, la Roumanie, la Turquie et la Yougoslavie, à l'effet de résoudre les difficultés qui les séparent encore et d'affermir la paix dans les Balkans.

Les représentants des groupes nationaux aux Conférences étaient pour la plupart des hommes politiques, en relations étroites et suivies avec leurs gouvernements respectifs, circonstance qui ne pouvait manquer d'avoir d'importantes répercussions. De plus, le Bureau International de la Paix pria les gouvernements d'envoyer des observateurs à chaque Conférence. Pour se rendre compte des buts poursuivis par ces Conférences, il convient de donner lecture de la résolution votée par la Première Conférence:

« La première Conférence Balkanique ayant en vue la
» décision du 27^e Congrès universel de la Paix, selon
» laquelle, en vue de la consolidation de la paix, du
» renforcement de l'œuvre de la S. D. N., du progrès
» des intérêts civilisateurs et économiques des peuples
» balkaniques, leur union s'impose absolument.

» Intéprétant les vœux de ces peuples et ayant en
» vue leur volonté de maintenir leur existence nationale
» et leur indépendance politique.

» Approuve chaleureusement l'idée de l'Union Balkanique, grâce à laquelle seront posées les bases sûres
» pour la prospérité des peuples balkaniques, et

» Déclare que leur Union doit avoir le caractère d'un
» groupement de nationalités indépendantes, ne pas
» porter atteinte à la souveraineté des Etats participants,
» *ne pas tendre à étouffer les entités ethniques existantes*, mais consolider seulement la paix entre eux, et
» par un contact libre et plus suivi, par une entente
» plus directe, une collaboration plus systématique,
» multiplier leurs éléments communs de civilisation et
» harmoniser leurs forces *pour le bien de tous sans exception*; que de plus, elle doit se constituer dans
» le cadre de l'esprit de la S. D. N.

» En vue du succès de ce noble but, si bienfaisant
» pour les peuples balkaniques, elle fait appel à ceux-
» ci, et tout particulièrement à leurs dirigeants, pour
» jeter dans l'oubli les anciens différends et pour que,
» s'inspirant de sentiments humanitaires et de solidarité,
» ils travaillent systématiquement à leur Union, qui
» constituera une étape importante de leur histoire et
» le point de départ d'un état de choses tout nouveau
» dans les Balkans, augurant bien de l'avenir ».

Outre cette résolution d'ordre purement général, on en adopta d'autres, traitant du rapprochement politique, de la collection économique et intellectuelle, du développement des communications, etc.

De cette manière, croyons-nous, les différends qui subsistent dans les Balkans en raison des injustices résultant des traités de paix, pourraient devenir peu à peu susceptibles d'un règlement amiable et équitable. Ainsi,

l'union balkanique en viendrait à constituer un état de fait, un solide apport à la cause de la paix, puisque les causes de guerre auraient été écartées. Il est vrai que c'est précisément cette consolidation de la paix qui intéresse les Balkans avant tout autre problème, économique, intellectuel ou autre. Il était dès lors indispensable d'envisager comme principe fondamental de l'Union Balkanique l'égalité de traitement en ce qui concerne les nationalités et la souveraineté des Etats.

Dans le Rapport sur « les principes essentiels devant servir de base à l'Union Balkanique », rapport présenté par M. Papanastassiou, il était dit :

« L'Union doit avoir le caractère d'un groupement de » nationalités indépendantes, ne pas porter atteinte à la » souveraineté des Etats participants, ne pas tendre à » étouffer les entités ethniques existantes, mais consolider seulement la paix entre eux... ».

Il s'en suit que c'est le principe de la protection des minorités qui devra en premier lieu recevoir une solution satisfaisante, sans quoi l'Union Balkanique reposerait sur du sable: que les Etats devront être sur un pied d'égalité parfaite excluant toute tendance de prédominance; que le Pacte de la S. D. N., y compris son principe de la révision des traités, devra former le cadre de l'activité balkanique sans aller à l'encontre de ce principe. Voilà, selon nous, les directives générales qu'on devra avoir en vue si l'on veut arriver à une véritable Entente Balkanique.

L'examen des difficultés qui empêchent la réalisation du rapprochement politique des Etats balkaniques a fait surgir dès la 1^{re} Conférence la question des minorités dont la non-protection d'aujourd'hui va à l'encontre des énergiques clauses minoritaires stipulées dans les traités en vigueur.

L'existence des minorités dans les Etats balkaniques est incontestablement prouvée. Ces minorités sont en très forte majorité constituées par les populations bulgares résidant en Macédoine, en Thrace, dans les confins occidentaux de la Bulgarie et en Dobroudje, populations que le traité de Neuilly, par ses délimitations fatales a soumises aux Etats voisins de la Bulgarie. C'est pourquoi, il est juste de voir la Bulgarie agir en champion de la protection effective des minorités. Car la situation actuelle de ces minorités bulgares, dont l'effectif total dépasse le chiffre de deux millions, demeure en dépit de la protection stipulée, vraiment déplorable, d'autant plus que, dans le dessein de justifier des mesures de dénationalisation forcée, les Etats intéressés ne craignent pas de contester l'existence même de ces minorités. C'est là prétendre déplacer une question, ressortissant du droit international, pour donner à penser qu'il ne s'agit au fond que d'un simple fait intéressant l'ordre intérieur de l'Etat. Pourtant la vérité proteste contre une telle conception.

Peut-on croire, en effet, que la méconnaissance des minorités favoriserait un rapprochement réel et une collaboration directe entre les Etats balkaniques ? Certainement pas. Ce qui est exact, c'est qu'il est d'ultime nécessité avant tout pour arriver à la réalisation de l'idéal de l'Union Balkanique qu'une protection efficace et suffisante soit donnée aux minorités.

Voilà pourquoi, la délégation bulgare se plaçant sur le terrain des réalités, s'est efforcée de demander, dans toutes les Conférences Balkaniques, la juste solution de cette question dont dépend la réalisation d'une entente dans l'avenir. (1) Malgré l'opposition de la délégation yougoslave, un accord final a été conclu, à la 1^{re}

(1) D. Micheff et B. Petkoff, « La Fédération Balkanique », Sofia, 1930.

Conférence, relevant la nécessité de l'exécution de toutes les obligations découlant des traités, y compris celles relatives aux minorités. Un comité spécial a été chargé d'étudier l'élaboration d'un Pacte Balkanique d'amitié et de paix, en examinant les difficultés qui font obstacle au rapprochement politique des Etats balkaniques. La résolution adoptée de ce point de vue par les Six Etats Balkaniques à la Première Conférence est la suivante:

« La 1^e Conférence Balkanique, consciente de la nécessité d'assurer le plus tôt possible une ère de paix féconde entre les nations balkaniques, constatant le sincère désir de sécurité et de protection mutuelle qui anime les dites nations,

» Considérant qu'à cet effet il importe de faire disparaître toutes les difficultés qui s'opposent actuellement à la détente morale et au rapprochement politique entre les nations balkaniques,

» Estimant que pour arriver à un tel résultat, il est indispensable de donner aux nations balkaniques des garanties complémentaires de sécurité, dans le cadre des traités en vigueur et d'assurer l'exécution loyale de toutes les autres obligations qui découlent des dits traités, *y compris celles concernant les minorités*,

» Emet les vœux suivants:

» 1^o) Que les Ministres des Affaires Etrangères des Etats balkaniques se réunissent régulièrement chaque année dans une ville de ces Etats, à l'effet d'échanger leurs vues sur les affaires balkaniques et sur les moyens d'assurer la solidarité entre leurs pays;

» 2^o) Qu'il soit procédé à l'étude d'un pacte entre les nations balkaniques sur la base des principes suivants:

» a) La mise hors la loi de guerre.

» b) Le règlement par des moyens pacifiques de tout

» différend, de quelque nature qu'il soit, qui pourrait
» surgir entre les nations balkaniques.

» c) L'assistance mutuelle de leur part, en cas de vio-
» lation de leurs engagements, de ne pas se faire la
» guerre.

» Et décide:

» Que le conseil de la Conférence charge un comité
» spécial de l'examen d'un avant-projet de pacte bal-
» kanique et de l'étude de toutes les difficultés qui
» s'opposent à la détente morale et au rapprochement
» politique entre les peuples balkaniques. Ce comité pré-
» sentera un rapport à la prochaine Conférence sur tou-
» tes les questions contenues dans la présente résolution ».

*
**

Réunie, un an après, à Istamboul, le 19 octobre 1931, pour être clôturée le 26 à Ankara, la *Deuxième Conférence* devait résoudre, conformément à la résolution de la première, les différents problèmes qu'il restait à examiner. La question importante qui intéressait les délégations bulgare et albanaise ne pouvait être autre que celle des minorités ethniques. Pourtant, la délégation yougoslave n'a pas manqué d'objecter que la question des minorités était de la compétence de la S. D. N. et ne rentrait pas dans le domaine de la Conférence des Etats balkaniques, ce à quoi il a été répondu que le but même de ces Conférences est avant tout de résoudre les questions qui divisent les Etats balkaniques, et que la solution de telle ou telle difficulté n'atteint nullement la compétence de la S. D. N. mais au contraire lui facilite la tâche.

Les questions politiques que la Conférence devait examiner portaient sur l'avant-projet du Pacte Balkanique et l'exécution des traités. Le Professeur Spiropoulos

avait en effet élaboré l'avant-projet qui contenait l'engagement de non-agression, la solution pacifique des différends et l'assistance mutuelle. Donc, tout correspondait à l'esprit de la S. D. N. d'autant plus que la possibilité de la révision des traités était prévue.

La remarque faite par les délégations bulgare et albanaise sur le silence du projet de Pacte quant à la question des minorités, provoqua un ajournement de l'adoption du dit projet. De cette manière, on fit rentrer dans le projet de Pacte l'application des traités existants, ce qui laissait entendre qu'on examinerait la question des minorités. On renvoya le projet de Pacte à une commission désignée à cet effet pour qu'il fût examiné de nouveau d'une façon plus circonstanciée, et sous condition que cette commission déposerait son rapport au moins trois mois avant la convocation de la Troisième Conférence, afin que celle-ci fût en mesure de discuter le projet. Cette commission, réunie à Istamboul, le 28 janvier 1932, adopta sur la question des minorités, un chapitre spécial qui s'incorpore dorénavant au projet de Pacte dans le chapitre IV.

*
**

! Du 21 au 27 octobre 1932, eut lieu à Bucarest la *Troisième Conférence Balkanique*. (1) La discussion sur l'avant-projet du Pacte en constituait l'objet principal. Etant donné que la proposition bulgare lors de la Deuxième Conférence, sur l'utilité de rencontres entre les groupes nationaux pour mettre en discussion la question des minorités et du rapprochement politique, n'a pas eu d'application, sauf entre la Bulgarie et l'Albanie, et étant donné leur désir de voir discuter sur des réalités,

(1) Sakasoff, « La Troisième Conférence balkanique » (en bulgare), Revue « Otets Paissy », Année VI, p. 38 et ss.

les Bulgares avaient demandé un ajournement de la Conférence. Le rejet de cet ajournement par les autres délégations obligea la Bulgarie, à suspendre ses travaux actifs à la Conférence. L'absence de la délégation bulgare n'empêcha cependant pas le vote et l'adoption du projet de Pacte avec quelques modifications d'importance secondaire. Son chapitre IV contenait les dispositions concernant la protection des minorités.

Une déclaration fut néanmoins faite par le groupe bulgare, qui assista à la dernière séance du Conseil. Il y était dit, que, pour faire aboutir un véritable Pacte Balkanique, il fallait au préalable, sans se précipiter à l'aveuglette, préparer le terrain concret par des contacts directs entre les parties intéressées, en fixant l'objet des discussions; après quoi, le groupe bulgare promit d'adhérer à l'avant-projet du Pacte dès la Quatrième Conférence Balkanique.

**

A la *Quatrième Conférence Balkanique*, tenue à Salonique du 5 au 11 novembre 1933, comme à toutes les Conférences antérieures, la question du rapprochement politique fit le centre des discussions. La particularité de cette réunion est d'avoir été plus positive que les précédentes. Il s'agissait, en effet, de la mise en application des résolutions et des vœux, y compris ceux qui ont trait aux questions des minorités. *Des rencontres bilatérales* des Ministres des Affaires Etrangères furent envisagées, pour faciliter l'entente générale par le règlement préalable de toutes les questions litigieuses qui divisent les pays balkaniques. Quoique du côté bulgare on eût proposé l'examen par une commission, ad hoc, du chapitre touchant la protection des minorités, afin de remédier pratiquement à la situation de fait, on émit le

vœu, qui fut adopté à l'unanimité, de la conclusion d'un Pacte ayant pour base l'avant-projet. On prévoyait, en cas de nécessité, la possibilité d'un remaniement ayant pour but de renforcer les principes de l'égalité des Etats et de la protection des minorités. Voici ce projet de résolution :

« La Conférence connaissant le grand intérêt que présente la combinaison d'un Pacte multilatéral entre les six Etats balkaniques,

» Renouvelle la résolution de la III^e Conférence concernant le Pacte balkanique, en priant les gouvernements respectifs de conclure un Pacte multilatéral sur la base des principes contenus dans l'avant-projet adopté par la III^e conférence.

» Elle exprime, en outre, le vœu que les gouvernements améliorent les dispositions de ce Pacte par rapport aux différentes circonstances et aux progrès qui seraient réalisés dans ce domaine ».

En dehors de cette résolution qui fut votée à l'unanimité, la délégation bulgare fit la déclaration suivante :

« La délégation bulgare en se basant sur les principes de la non-agression, du règlement pacifique des conflits internationaux et de l'assistance mutuelle, accepte un Pacte Balkanique sous les réserves suivantes :

» 1) La reconnaissance à la Bulgarie du principe d'une pleine égalité juridique dans ses rapports avec les autres Etats balkaniques;

» 2) L'application loyale et intégrale des dispositions des clauses découlant des traités minoritaires, assurant aux minorités bulgares, dans les pays balkaniques, une pleine et entière protection juridique, morale et culturelle.

» En faisant cette déclaration, la délégation bulgare tient à ajouter qu'elle reste fidèle à l'idéal tracé par

» les Conférences. Ce but sera poursuivi ardemment en
» Bulgarie mais il faut tenir compte des difficultés ex-
» istantes et c'est pour surmonter ces difficultés que la
» délégation bulgare demande la collaboration de la
» Conférence ».

Cette Conférence fut la dernière, bien qu'elle eût prévu une nouvelle réunion. La Cinquième Conférence, qui devait se tenir à Istamboul, le 5 septembre 1934, fut renvoyée à une date indéterminée, contrairement aux statuts et elle n'a pas eu lieu jusqu'ici. On alléguait qu'après la signature du Pacte Balkanique de 1934, la Conférence n'avait plus le droit de s'occuper de questions politiques.

Section II.

A) — ELABORATION DU PACTE BALKANIQUE PAR LES GOUVERNEMENTS INTERESSES.

1) — Méthode proposée pour conduire à une véritable Entente Balkanique.

La formation d'une véritable Entente Balkanique, basée sur l'entraide et le respect de la souveraineté des Etats, paraît imposer une méthode qui en raison de la complexité des questions balkaniques doit procéder en deux étapes successives:

Il faudrait, d'abord, conclure des accords bilatéraux ayant pour but de résoudre toutes les questions pendantes qui séparent encore les pays balkaniques. Ces premières mesures ramèneraient la confiance réciproque, si nécessaire dans cette partie de l'Europe, ce qui permettrait ensuite de conclure sans difficulté un accord multilatéral profitable à tous.

Voilà nous semble-t-il, la seule méthode fructueuse.

Un simple examen de la question minoritaire nous en fournit la preuve.

Le problème minoritaire, comme on sait en effet, affecte douloureusement les pays balkaniques. Ceux-ci sont obligés, d'après les traités minoritaires, de vivre sous le régime minoritaire comme conséquence de la mauvaise répartition territoriale qui n'a pas eu pour base le principe des nationalités. Une question précise sur ce problème peut être pendante, par ex. entre deux Etats (La Bulgarie et la Yougoslavie) mais un de ces Etats (la Bulgarie) peut avoir des minorités nationales dans deux ou même trois autres Etats (Roumanie, Grèce et Turquie). Alors — et c'est ici que notre thèse se confirme — si l'on se trouve en présence d'un accord multilatéral, englobant les cinq Etats en question, où toutes les questions pendantes devraient être discutées et prises pour l'ensemble des parties et si le problème des minorités surgit entre deux Etats, la solution est certaine. Par l'effet de la règle de la majorité: elle sera toujours défavorable à l'Etat qui a des minorités nationales dans les autres Etats. Donc, en règle générale, un ou deux pays balkaniques peuvent avoir un intérêt opposé à celui des quatre ou trois autres pays balkaniques. Quelle sera en ce cas la confiance de cet Etat ou de ces deux Etats dans le conseil du pacte multilatéral au sein duquel ils seront en minorité par rapport aux représentants de ces pays opposés? Ne va-t-on pas dans ces conditions, non pas au-devant d'une amélioration des relations interbalkaniques, mais bien plutôt vers une exaspération des antagonismes entre les Etats?

Bref, tout se résume en ceci: la liquidation par voie de pactes bilatéraux des litiges existant entre les Etats désirant conclure un pacte régional, doit précéder la conclusion de l'entente générale.

2) — Origine du Pacte.

Mais admettre cette procédure de travail et ne pas la constater dans la préparation du Pacte d'Athènes, c'est reprocher à ce dernier d'avoir retardé la réalisation de l'idéal d'une véritable Entente Balkanique. Car, peut-on soutenir que le Pacte d'Athènes du 9 février 1934, soit une œuvre d'origine lointaine, ayant su tracer son chemin de longue main et que son aboutissement ne soit que la simple consécration juridique d'un état de fait, qui n'attendait que sa reconnaissance ? Répondre affirmativement à cette question serait commettre une erreur, puisque, s'il est vrai qu'est apparue quelquefois l'idée de faire de la péninsule balkanique un pays d'ordre, un pays de paix, un pays d'exemple au point de vue des rapports inter-étatiques, ce n'est certainement pas, à notre grand regret, un résultat dû au Pacte en question, au moins sous sa forme actuelle, car cette combinaison ne nous semble pas avoir apporté une solution heureuse aux difficultés balkaniques.

Certes, si ceux qui prêchent une véritable entente balkanique regrettent l'existence du Pacte 1934, on peut dire cependant que le motif qui animait les inspirateurs du Pacte d'Athènes n'était nullement improvisé quoi-qu'apparu assez subitement. C'était une chose voulue : de réagir aussi vite que possible contre une entente bilatérale qui se faisait si heureusement dans les Balkans entre la Bulgarie et la Yougoslavie. Voilà, selon nous, toute l'explication du Pacte Balkanique : c'est qu'il n'a pas eu une évolution normale et qu'il n'est pas conforme à l'avant-projet des Conférences Balkaniques.

Du reste, constater seulement la rapidité avec laquelle il a été élaboré, c'est déjà éclairer une bonne partie de la véritable pensée de ses auteurs. Si, maintenant, nous

passons à l'analyse de son texte, nous faisons une constatation identique. Ce Pacte était conçu de telle sorte que la non-participation bulgare était à prévoir, tant du moins que la Bulgarie n'aurait pas fait le sacrifice de ses droits. Cependant, sa conception explicite du *statu quo* immuable ne suffisait pas. Il se dressa implicitement contre toute réclamation bulgare si légitime qu'elle fût touchant à la protection efficace des minorités bulgares et au libre accès de la mer Egée, droits que même des traités de paix tout en lui étant défavorable n'osaient pas lui enlever.

Le Pacte Balkanique est une formation inspirée directement du pacte gréco-turc conclu le 14 septembre 1933. Les faits nous montrent, en effet, que le Pacte gréco-turc qui barre aux Bulgares la route de l'Egée, constitue la base de départ d'une unité balkanique spéciale, consistant actuellement en un pacte limitrophe-balkanique. Ce Pacte n'a pas pour modèle les pactes de la S. D. N. de 1928. Peu soucieux des droits de la Bulgarie, il ne peut gagner sa sympathie. Il s'en suit donc, que l'entente balkanique est compromise non pas par la nation qui réclame une légitime justice mais par les pays qui ne veulent pas entendre la voix d'un Etat enclavé et mutilé et qui a quelque chose à dire au nom de l'équité, sur la révision des traités. Cette inimitié témoignée à la Bulgarie suscite ses plus justes méfiances à l'égard d'une entente. Reprocher à la Bulgarie son absence du Pacte Balkanique, c'est ne pas vouloir la comprendre.

Ainsi, ce n'est pas la Bulgarie qui est responsable de l'absence de sa signature sur le Pacte d'Athènes. Car si les signataires souhaitaient qu'elle vive et collabore avec eux, ils n'auraient pas fait ce qu'ils ont fait. Ils auraient ménagé les intérêts bulgares d'une manière ac-

ceptable, alors qu'évidemment ils se sont préoccupés de leurs propres intérêts.

3) — Entretiens diplomatiques pour la préparation du Pacte.

Les conversations pour la formation éventuelle d'un Pacte dans les Balkans furent déclenchées par les voyages successifs des ministres des Affaires Etrangères, M. Titulesco et M. Maximos.

Le premier voyage circulaire de M. Titulesco, voyage de sondage, le conduisit en octobre 1933 à Sofia, puis à Ankara, où il a signé le 18 octobre un pacte d'amitié et de solution pacifique des différends entre la Turquie et la Roumanie; et ensuite à Athènes et à Belgrade. Ce voyage précéda de quelques jours la visite officielle et très cordiale des souverains bulgares au roi et à la reine de Yougoslavie. Cette entrevue des souverains avait été préparée depuis peu de temps par des contacts entre les dignitaires des deux églises et aussi entre des groupes de journalistes, écrivains, artistes des deux pays. Ce mutuel rapprochement des deux peuples slaves dans les Balkans consolidait la perspective de plus en plus ferme d'une atmosphère très favorable à une entente sincère et durable entre les éléments balkaniques les plus rapprochés.

En face de la tendance actuelle vers une amitié bulgaro-yougoslave, qui aurait paru impossible, il y a quelques années encore, semble se dresser une hostilité qui provient non plus de la monarchie Austro-Hongroise disparue après la guerre, mais d'Etats voisins qui se qualifient de balkaniques, qui plaident la formule « les Balkans aux peuples balkaniques » pour la pacification balkanique et qui, cependant, font obstacle à tout acheminement vers cette entente pacifique.

A cet égard, il faut reconnaître qu'ils sont les successeurs des ennemis du slavisme sud-oriental. Il est aisé d'en trouver la preuve d'abord dans le Pacte gréco-turc, puis dans le Pacte Balkanique, qui n'est que l'élargissement du premier, venu en riposte au rapprochement entre les deux Etats slaves des Balkans. La conclusion de ce Pacte a fait prononcer le mot d'encerclement de la Bulgarie et il vise à empêcher un étroit rapprochement entre Bulgares et Yougoslaves, rapprochement que la langue, la religion, les mœurs, et les qualités militaires justifient à tous égards.

Que cela soit vrai, il n'est pas difficile de le démontrer. C'est seulement la manière dont fut élaboré le Pacte d'Athènes qui nous servira de guide.

A cet effet, il n'est pas inutile de répéter que le Pacte Balkanique est dans sa plus grande partie l'œuvre de la diplomatie turque; il est inspiré, comme nous l'avons dit, de l'idée d'empêcher toute entente bulgaro-yougoslave. C'est Ankara, qui l'a conçu, qui a obtenu, sans trop de difficultés, l'assentiment d'Athènes et qui ensuite offrit à Sofia d'y participer en un pacte à trois. Mais la teneur du texte ne permettait pas l'adhésion bulgare. Ce n'est qu'après le refus de Sofia qu'on songea à l'élargir, de façon que la non-participation bulgare n'empêchât pas qu'il puisse exercer quand même son influence sur cette dernière par l'effet de l'encerclement. Et c'est à cela qu'on est arrivé.

Au début on ne voulait parler d'aucun pacte. Par exemple M. Rustu Aras lui-même a démenti, le 23 novembre 1933, dans sa déclaration au journal turc *Djam-hourieh* tout pourparler relatif à un pacte entre la Turquie, la Grèce, la Roumanie et la Yougoslavie. (1)

(1) cf. *Djamhourieh* du 23 novembre 1933.

De nouveau le 27 novembre à Belgrade, le Ministre turc, questionné sur le Pacte Balkanique, déclare encore qu'aucun projet officiel de ce genre ne fut jamais mis en avant. Il est surtout important de créer une atmosphère de confiance qui permettra ensuite toutes les possibilités; « en tout état de cause, termine le Ministre, nous devons respecter tous les engagements que nous avons contractés à l'égard des Etats en dehors de la péninsule. » (1)

Le fait que le Ministre n'a pas voulu reconnaître ouvertement les différentes raisons de ses déplacements diplomatiques laisse pressentir déjà une certaine activité dans les Balkans. Du reste, on sous-entend l'idée d'un pacte dans les déclarations faites par M. Yevtitch au journal *Novosti* de Zagreb (n° de Noël 1933); il dit entre autre chose: « Je suis très heureux de voir que cette » année s'achève avec des résultats concrets. La situation » dans les Balkans justifie les plus grands espoirs, les » divers problèmes seront résolus en un esprit d'entente » et de collaboration pour assurer aux peuples balkaniques un avenir meilleur. »

Plus loin, au sujet de la politique dans les Balkans, le Ministre laisse entrevoir son but concret, qui est, dit-il, « le rétablissement de la confiance entre les peuples. » La seule raison qui nous commande de nous rapprocher, de collaborer intimement afin de résoudre sans danger les tâches difficiles qui nous seront certainement imposées. » (2)

A l'en croire, ces problèmes seront résolus dans un véritable esprit d'entente et de collaboration, de manière à assurer aux peuples balkaniques un avenir meilleur. Acceptons-en l'augure, car la consolidation de la paix

(1) « Le Temps » du 28 novembre 1933.

(2) « Le Temps » du 25 décembre 1933.

dans les Balkans conduirait à la tranquillité générale. Jusqu'ici ce fut trop souvent de la péninsule balkanique que surgirent les incidents qui troublèrent l'atmosphère européenne. La faute n'en fut pas exclusivement aux peuples balkaniques dont les rivalités provoquaient un malaise permanent; les grandes puissances ont aussi leur part de responsabilité. Elles furent à l'origine de toutes les complications et de toutes les luttes qui bouleversèrent les Balkans et par contre-coup la politique européenne. La meilleure chance de salut des peuples balkaniques est dans leur mutuel respect ethnique et dans leur égalité de traitement. C'est là la base d'une confiance réciproque qui doit être la garantie de l'avenir et de la consolidation de la paix dans le Sud-Est de l'Europe, formule que le Pacte de 1934 a trop facilement oubliée.

Plus tard, le 20 décembre 1933, M. Maximos, alors Ministre des Affaires Etrangères de Grèce, a entrepris dans l'Europe occidentale un long voyage, qui l'a amené successivement, d'abord à Zagreb, puis à Paris, puis à Rome, puis à Londres, enfin à Genève. Sa mission donnait l'impression qu'il était allé solliciter l'aveu des Grandes Puissances.

Au début, le Ministre grec se refusa, lui aussi, à révéler le but de tous ses déplacements. Ce n'est qu'avant de quitter Rome pour Londres que M. Maximos recevant les représentants de la presse italienne et s'expliquant pour la première fois depuis son départ, déclara qu'en réalité il s'agissait du Pacte Balkanique. Il fit même comprendre que ce Pacte serait signé d'ici un mois. (1)

De Londres, où la visite n'avait pas été prévue tout d'abord (2), M. Maximos s'est rendu à Genève, où dès

(1) cf. « Troia » du 9 janvier 1934.

(2) cf. « Messenger d'Athènes », du 23 décembre 1933.

son arrivée il a eu des entretiens avec M. Titulesco et M. Politis, dans le but de fixer les termes du prochain Pacte Balkanique. On songeait déjà à ce moment-là à inviter la Bulgarie à y participer. Mais, remarquons-le bien ici, il ne s'agissait point de convier Sofia, comme cela eût été normal, à prendre part à l'élaboration commune du pacte en projet, mais tout simplement de lui soumettre un seul texte, sans possibilité de discussion. Sofia devrait donc ou approuver ou repousser. Le projet prévoyait la reconnaissance du statu quo territorial des Balkans. Cependant, on n'ignore pas que si les voisins de la Bulgarie, actuellement partisans intransigeants du statu quo territorial, peuvent se déclarer satisfaits de leurs frontières actuelles, qui débordent sur leurs frontières ethniques et historiques, la Bulgarie, par contre, a été dépouillée, au profit de ses voisins, d'une grande partie de son territoire, ce qui l'oblige à demander incessamment et avec raison la revision et l'amélioration de la condition inférieure à laquelle elle a été réduite par le traité de Neuilly.

Mais pour décider la Bulgarie à s'associer au pacte, quoique dirigé contre ses intérêts vitaux, il fallait garder l'espoir, jusqu'à la visite à Bucarest des souverains bulgares, visite qui devait avoir lieu du 25 au 28 janvier 1934.

Le roi Boris et la Reine Joanna, accompagnés par M. Mouchanoff, le président du Conseil, alors Ministre des Affaires Etrangères, eurent à la cour les 27 et 28 janvier plusieurs entretiens d'assez longue durée. M. Mouchanoff fit aux journalistes roumains un exposé récapitulatif où il disait notamment: « Il existe entre nous des » questions litigieuses pendantes, mais je suis convaincu » qu'avec de la bonne volonté elles peuvent être résolues... Il existe en Roumanie une minorité bulgare

» importante et qui est, je dois le déclarer pour l'honneur du peuple roumain, reconnu comme telle par les lois roumaines ». Et le premier Ministre bulgare ajoutait en terminant: « Je tiens cependant à vous faire remarquer qu'étant unanimes sur le but qu'il faut poursuivre, c'est-à-dire l'amitié et les rapports de voisinage pacifiques entre tous les peuples balkaniques, nous nous écartons des hommes d'Etat roumain sur la question du caractère des conventions qui pourraient nous conduire plus sûrement vers ce but. La Bulgarie poursuit une politique de paix et d'entente avec tous les peuples et avant tout envers ses voisins. Elle n'a d'intentions agressives contre personne et elle est prête à revêtir cette déclaration de la forme diplomatique correspondante. Le peuple bulgare ne peut toutefois renoncer aux droits qui lui sont garantis par la S. D. N. ».

Quant au problème qui a été discuté par les hommes politiques de deux pays sur le point de savoir si la Bulgarie signerait ou non le Pacte Balkanique, les journaux n'en parlaient pas ou remarquaient tout simplement que le communiqué officiel ne renferme sur ce point qu'une phrase laconique et sans grande signification: « Les Ministres ont examiné les moyens de consolider la paix dans les Balkans ».

Cependant, M. Titulesco, porte-parole de son gouvernement, mais aussi des trois autres pays: Yougoslavie, Grèce, Turquie, avait fait savoir à M. Mouchanoff que les clauses de garantie des frontières ne seraient pas modifiées. De plus, il avait écarté la contre-proposition bulgare, qui visait à substituer au Pacte Balkanique un accord plus général, rappelant à maints égards le Pacte Briand-Kellogg contre tout recours à la guerre. D'après cette contre-proposition, on aurait introduit dans le

pacte une stipulation inspirée de l'art. 19 du Pacte de la S. D. N., qui prévoit que la révision de certaines clauses des traités de paix, peut être sous certaines conditions portée devant la S. D. N. M. Titulesco ne parut pas disposé à retenir une suggestion de cette nature. Son ton était même peu conciliant, disons même peu « élégant », à l'égard du représentant bulgare, à qui il répondit que c'était à prendre ou à laisser. Sans parler de ce qu'avait de blessant pour la dignité du peuple bulgare, cette attitude impérieuse, il tomba sous le sens que la Bulgarie ne saurait participer à un pacte qui tendrait exclusivement au maintien du statu quo territorial, sans pouvoir même bénéficier des droits qui lui ont été reconnus sur le papier par le traité de paix de Neuilly, mais jamais mis à exécution, comme c'est le cas, par exemple, pour la question d'un débouché sur la mer Egée. Ce traité de paix, la Bulgarie l'a signé et elle le respecte. Ce n'est pas elle qui a refusé ou négligé de remplir en fait toutes les obligations résultant des traités, mais ce sont les autres qui ne les appliquent pas intégralement, notamment dans la question des minorités nationales. (1) Personne n'a le droit de demander à la Bulgarie de renoncer à un pacte beaucoup plus général qui garantirait la paix en Europe et qui est celui de la Société des Nations.

Ceci revient à dire que la Bulgarie, ayant été en qualité de puissance vaincue, dépossédée de territoires importants, son attitude a été dès lors fixée dans le sens de la révision des traités, et qu'elle continue d'attendre la restitution des territoires qui lui appartenaient. Et puisque le Pacte Balkanique tel qu'on le conçoit

(1) K. Strupp, « La situation juridique des Macédoniens en Yougoslavie », Paris, 1919.

comporterait comme disposition principale le maintien du statu quo territorial actuellement existant dans les Balkans, le sentiment venu spontanément du côté bulgare est que la Bulgarie ne peut pas signer un pacte par lequel elle confirmerait volontairement et définitivement les frontières qui lui furent imposées par le traité de Neuilly. Les autres gouvernements n'ont pas voulu le comprendre. Ils ont même déclaré que l'abstention de la Bulgarie n'empêcherait pas le Pacte Balkanique de devenir une réalité. Cependant, il n'en est pas moins vrai que le Pacte Balkanique ne peut avoir toute sa signification que s'il est conclu à cinq. Voilà pourquoi le journal *Le Temps*, (1) parlant de l'attitude de la Bulgarie, s'exprimait en termes : « Il faut même lui rendre cette justice qu'elle s'est efforcée de remplir dans la mesure de ses moyens les obligations qui lui incombent en vertu des traités ». Puis, après s'être, quelques jours avant la conclusion du Pacte, posé cette question : « Est-il possible de tourner pratiquement la difficulté à laquelle on se heurte actuellement ? » Il répondait, très justement : « Il faut le souhaiter ; et, en attendant, il faut faciliter à la Bulgarie les efforts qu'elle déploie pour améliorer ses relations avec chacun de ses voisins pris séparément pour régler dans un esprit de bonne amitié toutes les questions qui se posent entre elle et les autres Etats balkaniques. C'est une politique qui, tout en ménageant son amour-propre national, la préparera utilement à cette coopération balkanique dont le pacte à cinq envisagé doit être la première manifestation importante ».

Malheureusement, le vœu exprimé par *le Temps* est demeuré purement platonique, sans qu'apparaisse le

(1) « *Le Temps* » du 30 janvier 1934.

moindre désir de le réaliser. Non seulement on s'écarta de ce sage conseil, mais bien au contraire les quatre gouvernements ont précipité les choses avec une hâte ne permettant pas la moindre réflexion. Ainsi, le Pacte Balkanique s'est trouvé compromis dès le départ, parce qu'on a prétendu mettre la charrue avant les bœufs.

4) — Conclusion du Pacte.

Une hâte bien singulière, risque ainsi de compromettre une opération de grande envergure. Il est pourtant évident qu'une entente régionale dans les Balkans ne peut se faire d'un seul coup, mais bien par étapes prudentes et successives. Car, vouloir brusquer les choses en cette matière serait s'opposer à l'intérêt bien compris de tous. De plus, la formule choisie par le Pacte Balkanique est elle même contraire à l'universalité balkanique.

Avant d'expliquer en détail ce qui concerne le texte du Pacte Balkanique, il convient d'exposer en quelques mots les circonstances dans lesquelles il a été conclu.

Le 31 janvier 1934, M. Rustu Aras, Ministre des Affaires Etrangères de Turquie, arrivait à Bucarest, où l'attendait M. Tataresco, président du Conseil Roumain. Le 1^{er} février, il était reçu en audience par le roi Carol et dans la soirée du lendemain, il repartait en compagnie de M. Titulesco à destination de Belgrade où ils devaient se rencontrer avec leurs collègues M.M. Yevtitch et Maximos afin de parapher le Pacte Balkanique.

Dans une entrevue accordée à Bucarest au correspondant du journal bulgare *Outro*, le Ministre turc avait déclaré que l'heure était venue de donner une existence officielle à une entente qui devait assurer le salut et

la paix des Balkans et auquel la Bulgarie tôt ou tard donnerait son adhésion.

De son côté, le ministre de Bulgarie à Belgrade M. Kiosséivanoff, actuellement Président du Conseil et Ministre des Affaires Etrangères de Bulgarie, venant de Sofia, avait été reçu par M. Yevtitch, Ministre des Affaires Etrangères yougoslave, à qui il avait exposé la situation en Bulgarie et le point de vue de Sofia sur les négociations en cours. Au nom de son gouvernement, M. Kiosséivanoff, conformément aux déclarations récemment faites à Sofia par M. Mouchanoff, proposa la signature d'un pacte général de non-agression. Mais cette proposition bulgare ne fut pas acceptée.

Arrivé à Belgrade le 3 au matin, M. Maximos se mit immédiatement en contact avec son collègue turc et tous deux se rendirent à la légation de Roumanie conférer avec M. Titulesco, légèrement souffrant. Notons que dans la soirée du même jour, arriva à son tour à Belgrade le directeur politique des Affaires Etrangères de Grèce, M. Rasetti, apportant à M. Maximos les dernières instructions du gouvernement grec. D'après les déclarations de M. Rasetti, il convenait de n'accorder aucune créance aux bruits d'après lesquels l'opposition se serait prononcée à la Commission des Affaires Etrangères du parlement grec contre la conclusion du pacte à quatre. Nous aurons plus loin l'occasion de constater la tension de l'opposition grecque à l'égard du Pacte, tension qui devait avoir pour effet la révélation de certains documents secrets, annexés au Pacte, lesquels éclairent la véritable portée de cette convention. Par ailleurs, le 4 février, le regretté M. Papanastasiou, ancien président du Conseil de Grèce, et président de la Conférence Balkanique avait, de sa propre initiative, envoyé un télégramme aux quatre ministres réunis à Belgrade,

suggérant la conclusion préalable d'un pacte comprenant des dispositions de non-agression et de solution pacifique des différends. Une telle procédure aurait permis l'adhésion au fait des autres puissances. Cependant, dans les milieux de la Conférence on fit remarquer que les travaux étaient trop avancés pour repartir sur une nouvelle base.

Le 4 février, après de longues conversations, où, croyons nous, la Yougoslavie en raison des relations plus étroites qu'elle entretenait avec la Bulgarie, observa une attitude plus circonspecte, l'accord fut réalisé et le texte du Pacte paraphé. Un communiqué officiel annonçait qu'il serait signé à Athènes dans le courant de la semaine et ensuite publié.

La nouvelle de la signature du Pacte provoqua dans tous les milieux de Sofia une profonde déception, car jusqu'à la dernière minute on était persuadé que la Yougoslavie, sans refuser catégoriquement de signer un pacte ne comprenant pas la Bulgarie, trouverait le moyen de temporiser afin d'aboutir à une formule pouvant être acceptée par le gouvernement bulgare.

C'était aussi l'avis de Sir John Simon, ancien Ministre des Affaires Etrangères de Grande Bretagne, qui, ayant à répondre à une question d'un député travailliste sur le problème du Pacte Balkanique, dit en substance que le gouvernement anglais était favorable à tout pacte qui n'aurait pas un caractère offensif et auquel la Bulgarie aurait la faculté d'adhérer. (1)

Le 5, M.M. Rustu Aras et Maximos, portaient pour Athènes et deux jours plus tard, les quatre ministres des Affaires Etrangères des pays contractants se trouvaient réunis dans la capitale grecque.

(1) « Le Temps », 7 février 1934.

Entretemps, le Président du Conseil bulgare et Ministre des Affaires Etrangères, M. Mouchanoff, avait fait au sujet du Pacte Balkanique, les déclarations suivantes:

« A mon avis, le pacte par lequel nos voisins veulent garantir les frontières est inutile, étant donné que personne ne menace de modifier ces frontières.

Par contre, le pacte de non-agression que nous avons proposé complète le pacte Briand-Kellogg que nous avons signé et qui met la guerre hors la loi.

A la veille de la signature du pacte balkanique, nous avons fait connaître notre point de vue en informant les puissances signataires du pacte de la Société des nations que notre refus de signer le nouveau pacte est dicté seulement par le désir de maintenir la paix dans les Balkans et par l'impossibilité dans laquelle nous nous trouvons de renoncer aux droits reconnus par le Pacte de la Société des Nations, droits qui doivent être respectés par tous les Etats signataires du Pacte de la Société des Nations. Nous restons dans l'esprit de ce Pacte. (1)

La signature du Pacte eut lieu à Athènes le 9 février, à 12 h. 40. M. Maximos commença par lire le texte du document destiné à être publié. Au moment où les ministres des Affaires Etrangères de Grèce, Turquie, Yougoslavie et Roumanie apposaient leurs signatures, la batterie du Lycabeth tira cent coups de canons.

Le texte officiel, dit intégral, de cet instrument diplomatique, dénommé « Pacte d'Entente Balkanique » fut publié aussitôt.

Une fois leurs signatures apposées au bas du Pacte par les représentants de la Grèce, de la Turquie, de la Roumanie et de la Yougoslavie, les signataires s'effor-

(1) « Le Temps », 9 février 1934.

cèrent de dégager la valeur du nouveau document politique. M. Maximos prit le premier la parole. En faisant au début de son discours l'éloge de l'organisme nouveau, il dut cependant reconnaître lui-même qu'il n'était pas ce que pouvaient attendre les peuples balkaniques et les apôtres de l'union balkanique: « Au contact des réalités, nous avons été amenés, dit-il, à apporter de profondes modifications à l'Union, telle qu'elle était souhaitée ». (1) Et plus loin: « Par le Pacte d'Entente Balkanique, nous n'avons, certes, pu réaliser dans leur totalité les résultats que nos peuples et les apôtres de l'idée balkanique avaient demandés de nous... pour harmoniser les pensées et les intérêts de nos peuples nous avons dû peut-être réduire l'étendue de nos aspirations ».

N'était-ce pas là déjà pressentir officiellement, aussitôt après sa signature, les critiques que l'on pourrait formuler contre le Pacte ?

M. Yevtitch, qui prit la parole après M. Maximos, exprima l'espoir qu'à l'acte accompli se joindraient tous les peuples des Balkans, laissant nous entendre que faute de cette adhésion, le Pacte perdrait une grande partie de sa valeur.

M. Titulesco, qui parla le troisième, présenta le Pacte comme étant avant tout un geste commandé par l'instinct de conservation. Aussi le ministre roumain insistait-il presque exclusivement sur la question de la révision des traités. Il regrettait d'ailleurs que les traités de paix par suite de l'exagération et de la « douce violence », subies par certaines dispositions « innocentes » aient créé pour une certaine catégorie d'Etats, un régime bizarre et spécial. Il est bon que le Ministre roumain

(1) « L'Akchan » du 1 février 1934.

ait précisé « pour certaines catégories d'Etats », puisque cela souligne le caractère particulier de la situation dans laquelle se trouvent ces Etats, dont les frontières peuvent être discutées. M. Titulesco dit plus loin dans son discours qu'on a le droit aujourd'hui de demander ouvertement la mutilation d'un Etat. Mais qu'y a-t-il donc de si grave dans cette situation, du moment qu'il faut de la bonne volonté pour éviter certaines anomalies existantes, qui heurtent l'opinion publique bien éclairée sur les injustices commises à l'égard d'un autre Etat, supportant les conséquences de la guerre ? Surtout lorsqu'on a le désir de vivre en paix dans les cadres de la justice et de l'équité. Soutenir l'opinion contraire n'est-ce pas aller à l'encontre du Pacte de la S. D. N., qui admet en droit cette révision des traités.

M. Rustu Aras, ministre turc prenant la parole le dernier estime que le sens du Pacte est dans la sauvegarde et la défense « de la société à laquelle nous appartenons ».

Tels sont les éclaircissements qui furent apportés au cours du dîner offert le jour même de la signature du Pacte par le gouvernement hellénique. (1)

5) — Commentaires auxquels le Pacte a donné lieu.

Aussitôt signé, le Pacte d'Athènes suscita de nombreux commentaires. A cela, rien de surprenant, car non seulement, il n'éliminait pas les difficultés existant entre les divers Etats balkaniques, mais au contraire, il les aggravait. En effet, quel doit être le rôle d'une entente régionale, sinon l'adoucissement de la situation générale et l'amélioration des rapports interrégionaux et cela

(1) Voir le texte de ces discours prononcés, Papanastasion, « Vers l'Union balkanique », p. 275-284.

dans le cadre de la S. D. N. qui prévoit cette entente régionale ? Or, créer un bloc admissible pour les uns seulement, inadmissible pour les autres, nous paraît contraire à cette idée; puisque la formation d'un tel accord est assurée de rendre plus pénible la condition des autres Etats et les oblige eux aussi à penser à la défense de leurs intérêts par rapport à ceux des premiers et puisque enfin on ne fait qu'opposer leurs points de vue, et par là diviser les peuples balkaniques au lieu de les unir.

Or, c'est là précisément ce que faisait le Pacte d'Athènes. Les quatre Etats signataires ont bien pensé à leurs intérêts stricts, qu'ils se plaisent à nommer balkaniques, sans pour cela se soucier de l'existence des intérêts des autres Etats vraiment balkaniques: l'Albanie et la Bulgarie. Caractéristique à cet égard est, le communiqué adressé au cabinet britannique par sa légation à Athènes, au cours même de la nuit pendant laquelle se déroulait le banquet offert par le gouvernement grec en l'honneur des ministres signataires du Pacte.

« Il semble qu'il existe un malentendu, car ces représentants (de la Grande Bretagne) avaient reçu récemment des instructions à l'effet de faire savoir aux quatre gouvernements que le gouvernement britannique envisagerait favorablement tout pacte balkanique tendant à la pacification... pourvu qu'elle ne soit pas dirigée contre un autre ou d'autres Etats et qu'il serait, en conséquence, souhaitable que les termes du pacte fussent conçus de façon à assurer l'accession de la Bulgarie à ce pacte ». (1)

La Bulgarie, le seul Etat qui soit entièrement balkanique demeure en dehors du Pacte. Pour le peuple bulgare, il faut le répéter, la concession d'un port sur

(1) « Le Temps » du 10 février 1934.

la mer Egée reste un problème à résoudre, ainsi que celui de l'exécution des clauses, touchant les minorités de Macédoine, des confins occidentaux, de Thrace et de Dobroudja. Bien mieux ce Pacte rend encore plus difficile la possibilité pour la Bulgarie d'une revendication de ses droits, ce qui nous conduit à déclarer qu'il est dirigé dans un sens contraire aux intérêts de la Bulgarie, sinon contre elle.

A Sofia, hormis la clause capitale de la garantie mutuelle des frontières balkaniques, que la Bulgarie respecte en fait mais ne peut admettre en droit, une forte impression avait été produite par la clause en vertu de laquelle, les Etats contractants s'engageaient à ne pas entreprendre de pourparlers politiques avec les autres pays balkaniques sans le consentement des co-signataires. On estime à Sofia que cette clause du Pacte ne vise que le contrôle par les autres pays signataires de l'évolution des rapports bulgaro-yougoslaves.

La presse bulgare tout entière était d'accord pour approuver le refus du gouvernement d'adhérer au Pacte qui, bien loin d'être une œuvre de paix constitue plutôt de nouvelles entraves à cette paix. Cet acte apparaîtrait, en effet, comme étant en quelque mesure dirigé contre la Bulgarie, étant contraire à l'article 19 du pacte de la S. D. N. et ainsi opposé à une détente générale pouvant résulter seulement d'un règlement plus juste de toutes les questions litigieuses pendantes entre les pays balkaniques.

« Le Pacte, écrivait *Mir*, se heurtera à des impossibilités morales et politiques ».

Et de même *Demokratitcheski Sgovor*: « L'opinion » bulgare tout entière a adopté une attitude unanime » qui a trouvé son expression dans la presse politique » et dans la presse indépendante. C'est peut-être la

» première fois que la presse officielle bulgare a derrière elle l'opinion publique unanime et solidaire du pays ».

« *Pladne* », organe de l'opposition agrarienne, disait de son côté: « Je ne peux m'empêcher d'approuver l'attitude adoptée par M. Mouchanov, qui en outre a bien exposé au point de vue juridique, notre position, qui est celle d'un Etat qui ne désire pas renoncer aux avantages qu'offre la S. D. N., dont la Bulgarie fait partie ».

Soulignons que l'opinion bulgare n'était inspirée d'aucune « pression intérieure » ayant pour but de la détourner de toute entente avec les pays limitrophes, puisque dans la question du Pacte Balkanique, comme dans toute autre question de la politique générale, le gouvernement bulgare a toujours trouvé l'opinion publique du pays derrière lui. Ainsi, M. Malinoff, l'ancien président, parlait à la presse de la « confiance que nourrissent envers nous les peuples et leurs gouvernements ».

A Paris également, on rendit justice à l'attitude de la Bulgarie devant le problème du Pacte d'Athènes. *Le Temps* notamment, s'exprima ainsi dans un article éditorial (1): « Nous avons déjà eu l'occasion de souligner à cette place qu'il faut rendre cette justice à la Bulgarie qu'elle est certainement celle des puissances vaincues dans la grande guerre qui s'est efforcée de s'acquitter avec le plus de conscience de ses obligations dans la mesure de ses ressources et de ses moyens. Elle y eut quelques mérites, puisqu'elle est la plus faible, la plus éprouvée, et qu'elle se débat depuis quinze ans au milieu d'énormes difficultés politiques, financières et économiques.

(1) « *Le Temps* » du 1 avril 1934.

» Nous avons exposé, lors de la signature du Pacte
» d'Athènes, que si l'on devait regretter l'absence de
» la signature bulgare au bas de cet accord, il ne fallait
» pas en déduire que le gouvernement de Sofia enten-
» dait se lier par ailleurs, et que son abstention était
» motivée par la seule raison qu'il est partisan de la
» révision des traités... On ne saurait lui en faire un
» grief, étant donné les sacrifices qu'il a du consentir.
» Mais cela ne signifie point que la Bulgarie veuille
» troubler l'ordre européen... Le gouvernement bulgare
» entend être fidèle aux engagements qu'il a pris, mais
» il entend réserver l'avenir, et ne pas *renoncer d'avance*
» *au bénéfice d'une révision éventuelle* en garantissant
» en ce qui la concerne le maintien des frontières ac-
» tuelles ».

A Londres, en général, on regretta que ce pacte, en raison de sa formule, ne comprit que quatre des Etats balkaniques. Ainsi, le *Times* (1) émit l'avis que le Pacte Balkanique ne peut avoir une grande portée puisqu'il n'inclut pas les deux Etats uniquement balkaniques: la Bulgarie et l'Albanie. Pour l'Albanie, ce sont sans doute la Grèce et la Turquie qui l'ont écartée, de peur de mécontenter l'Italie. D'autre part la Grèce, la Turquie, la Roumanie ne tenaient pas à traiter avec la Bulgarie. La Yougoslavie était seule d'avis opposé, mais à la fin du compte elle a cédé.

« Bien que M. Yevtitch ait enfin cédé », dit le journal londonien, « on n'est pas disposé en Yougoslavie, » à attacher une grande importance à un Pacte Balkanique auquel ni la Bulgarie ni l'Albanie n'ont participé, surtout si par la suite (et ici on touche une » de raisons d'être du pacte) ce pacte doit former un

(1) « The Times » du 2 avril 1934.

» obstacle à un accord avec la Bulgarie. D'un point
 » de vue général européen, le Pacte peut être considéré
 » comme étant bon dans les limites de son influence.
 » Mais ces limites ne sont pas étendues ».

Le *Manchester Guardian* (1) déplora que le Pacte Balkanique ne comprit pas la Bulgarie: « Les craintes
 » de la Bulgarie ont trouvé un appui dans la politique
 » britannique. La Légation britannique à Athènes a
 » exprimé officiellement des regrets que le Pacte ait été
 » conclu sous cette forme. Ceci dit, les bases de ce
 » pacte rendent plus difficiles aux Grandes Puissances
 » d'exploiter certains des différends des Balkans; mais
 » la création d'un front négatif contre les griefs et les
 » espoirs de la Bulgarie n'est pas le meilleur moyen
 » d'empêcher la Bulgarie de chercher un appui ailleurs ».

À Berlin, les critiques comportaient des jugements défavorables à l'endroit du Pacte. *L'Angriff* écrivait: (2)

« Le seul grand succès qui aurait pu consolider la
 » paix dans les Balkans eut été l'accord avec la Bul-
 » garie, qui, comme l'Albanie a été oubliée; on n'a fait
 » que susciter à nouveau le danger de la constitution
 » de blocs, opposés que toute action diplomatique dans
 » les Balkans devrait précisément viser à éviter.

» Le mot d'ordre de la presse intéressée: « les Bal-
 » kans aux Balkaniques » n'est qu'un mot d'ordre
 » vide, destiné à tromper l'opinion sur l'échec des hom-
 » mes d'Etat ».

« *La Correspondance politique et diplomatique* » (3), organe officiel, soulignait également que la Bulgarie ne fait pas partie de ce traité et croyait devoir affirmer que le Pacte d'Athènes représente l'union politique et mi-

(1) « *Manchester Guardian* » du 12 février 1934.

(2) « *L'Angriff* », du 10 février 1934.

(3) « *La Correspondance politique et diplomatique* » du 10 février 1934.

litaire des quatre Etats contre une cinquième puissance qu'ils encerclent.

« En tout cas, ajoutait-elle, le problème principal » de la politique balkanique, l'entente entre la Bulgarie » et ses voisins reste ouvert et le restera parce que » personne ne peut contraindre la Bulgarie à se rallier » à un traité qui garantit le maintien des frontières » actuelles et stipule même une alliance pour défendre » le statu quo territorial ».

A Rome, le Pacte Balkanique apparut comme une véritable main-mise de la Petite Entente sur les Balkans. Le *Giornale d'Italia* parla d'un pacte en danger de mort avant de naître.

« L'erreur de la Grèce, disait-il, est d'avoir arbitrairement supposé que le Pacte Balkanique emportait » l'approbation de l'Italie; et que, partant on pouvait » compter sur la diplomatie italienne pour convaincre » la Bulgarie d'y participer. L'erreur de la Roumanie » a été de ne pas comprendre que le Pacte avec la » clause de garantie de toutes les frontières venait à » être dirigé également contre la Russie, et, par conséquent à détruire une bonne partie de l'œuvre de » rapprochement résumée dans les protocoles Titulesco-Litvinov. L'erreur du gouvernement d'Ankara a été » de ne pas comprendre que le Pacte le mettait dans une » position très difficile vis-à-vis de la Russie. Enfin » l'erreur yougoslave a été d'avoir pu supposer que la » signature d'un pacte antibulgare était compatible avec » l'effort accompli pour rétablir les rapports normaux » avec la Bulgarie ».

Dans les capitales des puissances contractantes, de nombreuses voix s'élevèrent contre le Pacte d'Athènes.

A Belgrade, malgré le peu de poids qu'a la voix de la presse, il fut manifesté que le peuple entier et les

dirigeants eux-mêmes dans leur for intérieur n'approuvaient pas ce Pacte, qui liait la Yougoslavie sans l'aider. Les débats qui eurent lieu à la Skoupchtina, en témoignèrent. L'absence de la Bulgarie dans le Pacte causa une gêne très sensible. En effet, les hésitations éprouvées à la veille de la signature confirment l'extrême froideur de l'opinion à l'égard du Pacte.

A Bucarest, en dépit de l'opinion généralement favorable à la conclusion du Pacte, on rencontra cependant, sous la plume de l'éminent historien et homme d'Etat roumain M. Yorga un commentaire très juste de la situation des Balkans, qui donnait raison à la Bulgarie dans les termes que voici :

« Le Statut territorial actuel », dit l'ancien ministre président, « convient aux Roumains, aux Yougoslaves, » aux Turcs et aux Grecs, mais ne convient nullement » aux Bulgares. Vaincue au cours de la dernière guerre, » la Bulgarie revendique des territoires de tous ses voisins. Le Pacte Balkanique *est inutile*, étant donné qu'il » constitue une simple garantie réciproque des frontières » entre des Etats qui n'ont aujourd'hui rien à re- » vendiquer les uns des autres.

« Le Pacte Balkanique présenterait de l'intérêt seulement dans le cas où les parties contractantes se garantiraient réciproquement contre des attaques de la » part de tous. Or, comme il n'en est pas ainsi les » parchemins de ce Pacte vont entrer dans les archives » poussiéreuses des nombreux pactes d'après-guerre. M. » Mouchanoff a déclaré clairement lors de son séjour à » Bucarest, que la Bulgarie ne renonçait pas à la révision des traités. Cette déclaration était superflue, car » personne n'aurait donné croyance à une allégation » contraire. Un peuple ne peut pas vivre sans rêves et » sans espoirs ».

A Athènes s'élevèrent au sujet du Pacte des controverses telles qu'elles ont permis en quelque sorte d'éclairer devant le monde entier la portée du Pacte en question. En effet, grâce à ces divergences grecques, ont été connus des textes qu'on n'était nullement disposé à publier, de peur de compromettre cette singulière combinaison renfermant en réalité des dispositions franchement tournées contre l'Etat balkanique qui demeurerait à juste titre à l'écart, réclamant un rajustement des situations peu favorables à une paix durable. Ces documents: l'un appelé annexe, l'autre secret, ont une importance capitale au regard des visées concrètes du Pacte à l'endroit de la Bulgarie. Il n'est pas sans intérêt de constater que le texte officiel connu au moment de la signature du Pacte d'Athènes ne faisait aucune allusion à leur existence. Mais le temps et les controverses les ont peu à peu révélés.

Le début de ces commentaires, en dépit de l'optimisme officiel du gouvernement grec, avait sans doute sa cause dans le communiqué britannique, dont nous avons donné précédemment connaissance, (1) et dans l'attitude défavorable de l'Italie.

Certes, qu'on ne se fasse pas d'illusion, ces critiques contre le Pacte ne voulaient servir que les intérêts grecs; mais elles ont eu le mérite d'avoir été faites avec la liberté et l'esprit dont jouissait en ce temps là la Grèce; unique pays d'ailleurs parmi les quatre signataires, où la presse était entièrement indépendante.

C'est M. Venizelos à qui la Grèce doit ses frontières actuelles, qui fut le principal instigateur de cette campagne contre le Pacte. Le leader du parti libéral grec a mis en doute l'utilité du Pacte signé sans la Bulgarie.

(1) Page 84.

Au juste, il ne tient pas en grande estime la participation turque qui veut à nouveau prendre pied dans la péninsule au moyen de ce bloc qui ne comprend pas la Bulgarie. Il dit exactement: « que l'adhésion de la Turquie à un pacte balkanique sans la Bulgarie est inutile ».

Les chefs de l'opposition formulèrent au sujet du Pacte des réserves portant sur les obligations assumées par la Grèce sur le mécontentement que la conclusion du Pacte aurait provoqué chez certaines grandes puissances, en premier lieu en Italie. A ce propos, M. Venizelos a demandé l'ouverture de nouvelles négociations pour écarter tout danger de conflit avec l'Italie.

Cette vive polémique, qui permettait de douter de la ratification du Pacte du côté grec, en raison de l'importante opposition constatée à la Chambre et surtout au Sénat, suscita dans tous les pays contractants une certaine méfiance et c'est pour cela qu'au lendemain de cette ratification, le 4 mars, tandis que l'assemblée d'Ankara était elle même appelée à ratifier le Pacte, un journal athénien, (1) reproduisait une déclaration turque d'après laquelle le Pacte Balkanique subsisterait même sans la Grèce, tandis que le Pacte d'amitié gréco-turc serait susceptible de changer de caractère, si l'avis de M. Venizelos venait à prévaloir.

Bien que les entretiens qui eurent lieu en Grèce entre les chefs de l'opposition et ceux du gouvernement soient restés secrets, des indiscretions ont permis d'apprendre que la Turquie, invoquant un protocole annexe du Pacte turco-russe, avait obtenu de pouvoir rester neutre en cas d'intervention bulgare aux côtés de la Russie dans un conflit russo-roumain.

En revenant à ce qui nous intéresse au sujet de l'ex-

(1) « Karthimerini », 4 mars 1934.

istence de parties secrètes relatives au Pacte, il suffit de noter les déclarations de M. Tzaldaris, chef du gouvernement grec de ce temps, qui disait que « la discussion » soulevée par les chefs des libéraux est incompatible » avec la discrétion qui s'impose dans les questions nationales de ce genre ». (1)

Donc, il devient clair que les bruits relatifs aux documents secrets se confirment de plus en plus. Au surplus les débats qui eurent lieu au parlement grec nous en apporte une preuve des plus certaines. Répondant à une demande de M. Papasnasstasiou au sujet de l'éventualité de complications extrabalkaniques, M. Maximos, Ministre des Affaires Etrangères a dit lors de la séance de la Chambre grecque du 15 mars 1934, que le Pacte Balkanique ne vise que la garantie de la sécurité des frontières interbalkaniques, par rapport à un autre Etat balkanique, non signataire. (2)

Plus tard, l'agence italienne *Oriente* ayant publié un résumé du prétendu protocole secret, ainsi nommé tout d'abord, mais connu plus tard sous le titre de protocole annexe, qui aurait été signé en même temps que le Pacte, la Légation de Grèce à Rome publia un démenti, déclare dénuée de fondement l'information suivant laquelle, « le Pacte Balkanique aurait également pour but d'assurer à la Grèce la possession du Dodécanèse et du nord de l'Epire ».

Remarquons que le mot « également » fait supposer que les autres informations relatives au contenu non encore publié du protocole annexe seraient fondées.

Cette situation problématique, que faisait naître l'existence de textes secrets contribuait à faire suspecter la

(1) cf. « Messenger d'Athènes », 5 et 6 mars 1934.

(2) cf. « Documentation Internationale », 1^{re} année, no 1, p. 8.

sincérité du nouveau Pacte Balkanique. Tous les diplomates s'interrogeaient sur les véritables obligations assumées par les parties contractantes. Du reste, le seul fait du retard de son enregistrement expliquait qu'il y avait quelque chose qu'on ne voulait pas avouer.

Sir John Simon, annonça à la Chambre des Communes « que dès qu'il avait eu connaissance de la » signature du protocole complémentaire au Pacte Balkanique, le gouvernement britannique avait rappelé » aux gouvernements signataires leurs obligations aux » termes de l'article 18 du Covenant, d'après lequel » ils sont tenus de faire enregistrer à la Société des » Nations tous les engagements d'ordre international » pris par eux ». (1)

Au Sénat grec, la Commission des Affaires Etrangères avait demandé communication du protocole accompagnant le Pacte. A la prière du gouvernement, la Commission décida de ne pas insister sur la demande de communication de ce document, qui ne contiendrait que l'énoncé de principes généraux et elle demanda que fût encore précisée la déclaration interprétative faite à la Chambre.

B) - ANALYSE JURIDIQUE DU PACTE BALKANIQUE.

D'après le texte officiellement publié le 9 février 1934, le Pacte Balkanique ne comprendrait qu'un court préambule suivi de trois articles.

Cependant, comme nous l'avons vu, cela n'est pas exact. Le dessein qu'avaient les contractants de tenir secrets, les autres documents n'a pas prévalu en fait.

(1) « Le Temps » du 2 mai 1934.

Aujourd'hui, on sait qu'il existe à côté du texte rendu public le 9 février, d'autres textes dont on ne peut ignorer la gravité. D'une part, le protocole annexe, signé en même temps que le Pacte et enregistré conjointement avec le texte officiel au Secrétariat de la S. D. N. le 1^{er} octobre 1934 (1) et d'autre part, un accord secret, élément en marge de tout enregistrement, en dépit de l'obligation découlant de l'art. 18 du Pacte de la S. D. N.

1) — Observation sur le terme « balkanique ».

Il n'est pas sans intérêt de se demander, tout d'abord, si le terme « balkanique » qualifie exactement ce Pacte? Le problème de la dénomination d'un traité à première vue, formel, vise l'acte total, sans se préoccuper de l'existence de certaines lacunes quelquefois plus importantes que le contenu de l'acte lui-même. De plus, si le Droit des Gens n'exige pas de conditions de forme pour la validité d'un traité, il n'est pas néanmoins sans importance peut-être, du double point de vue diplomatique et politique, d'user des termes propres. Ajoutons aussi que l'interprétation du titre choisi peut servir à celle du contenu de l'acte. (2)

Aussi bien, estimons-nous, en ce qui concerne le Pacte Balkanique, dans son état actuel, que son qualificatif de « balkanique » n'est pas à l'abri de tout reproche.

En effet, géographiquement, les Balkans comprennent la péninsule méridionale la plus orientale de l'Europe, limitée au nord par la Kulpa, la Sava et le Danube jusqu'à son embouchure, à l'est par la mer

(1) S. D. N. « Recueil des Traités », vol. C.L.III - C.L.V. no 3514. p. 153, 1934-1935.

(2) V. K. Strupp, « Recueil des Cours de l'Académie de la Haye », 1934, no 1, p. 372.

Noire; au sud, par la mer de Marmara et la mer Egée et une partie de la Méditerranée; à l'ouest, les mers Ionienne et Adriatique. Par contre, si l'on trace maintenant les frontières politiques des Etats participant au Pacte, on sera frappé que pour la Roumanie seule, le territoire de la Dobroudja lui donne la prétention de participer à la structure et à la vie balkaniques. C'est l'avis même de M. Yorga, ancien président du conseil roumain. Tout le reste de son territoire, proprement roumain, fait partie de l'Europe centrale. Cette situation est encore plus grave pour la Turquie, puisque c'est un Etat non pas européen, mais exclusivement asiatique, sauf en ce qui concerne la partie de la Thrace autour de Constantinople et d'Andrinople, qui lui confère l'étiquette de pays balkanique.

D'autre part, et inversement, deux autres Etats entièrement balkaniques: l'Albanie et la Bulgarie, qui constitue la plaque tournante de la péninsule, sont en dehors de ce groupement, fait qui rend plus discutable encore ce terme de balkanique, que le Pacte en question s'attribue.

Mais, si telle est la portée du terme scientifique de Balkans, on sait bien que le langage courant range improprement parmi les Etats balkaniques: la Roumanie et la Turquie, à côté de la Bulgarie, de la Yougoslavie, de l'Albanie et de la Grèce. Toutefois, si cela peut être toléré dans une certaine mesure et dans un certain milieu, il n'est pas excusable, nous paraît-il, pour un organisme comme celui du Pacte d'Athènes, qui prétend rentrer dans la vie du Droit International, de se servir de termes impropres.

2) — Esprit du Pacte.

L'idée fondamentale du Pacte d'Athènes, pacte exclusivement politique, est le maintien par tous les moyens, y compris l'intervention armée, de l'ordre territorial actuellement établi dans les Balkans. De ce point de vue apparaît, dès le premier abord, le contraste entre le Pacte de la S. D. N. et celui d'Athènes. Le premier se propose le noble but de maintenir la paix du monde, sans s'attarder à l'immutabilité des frontières, considérées par lui comme toujours modifiables, dès qu'elles peuvent mettre la paix en péril. Le Pacte Balkanique, par contre, ne voit sa raison d'être, que dans « le maintien de l'ordre territorial actuellement établi », sans se préoccuper de savoir si ce maintien concorde avec la paix. Pratiquement, l'ordre territorial n'est pas toujours synonyme de paix, et l'art. 19 du Pacte de la S. D. N. confirme cette façon de voir.

Cette idée préliminaire nous invite à penser que le Pacte Balkanique n'est pas en pleine harmonie avec le Pacte de la S. D. N. Si cependant, l'on soutient que le Pacte Balkanique est en accord avec le Pacte de la S. D. N. et le Pacte Briand-Kellogg qui le complète, on est en droit de se demander pourquoi est nécessaire la création d'un nouveau pacte des Balkans, quand on sait que tous les Etats balkaniques sont déjà signataires du premier.

Néanmoins, il est certain et nous le savons d'avance, qu'on peut répondre à cette question, qu'en vertu de l'art. 21 du Pacte de la S. D. N., la constitution d'ententes régionales étaient prévues, et qu'elles ne sont considérées comme incompatibles avec aucune des dispositions du Pacte de la S. D. N. Cette stipulation est sûrement

inspirée par des raisons d'ordre pratique, étant donné qu'on craint, en raison de la généralité de la S. D. N., que les stipulations du Pacte puissent être parfois tournées. C'est entendu et nous l'admettons; mais s'il en est ainsi, qu'on n'oublie pas en ce cas d'indiquer la disposition conditionnelle de ces accords régionaux qui, par ailleurs, est en accord avec le Préambule du Pacte de la S. D. N., puisqu'en des termes analogues, elle envisage d'assurer « le maintien de la paix ». (1)

Ce n'est que dans ces conditions que peuvent être prévues des ententes régionales qui, en complète harmonie avec le Pacte de la S.D.N., (2) auront pour objet de rendre pratiquement plus efficace l'exécution du plan de la S. D. N. Mais, dès qu'elles stipulent des engagements contraires au Pacte de la S. D. N., elles s'opposent à la paix, en conséquence de la définition de la paix que donne la S. D. N., définition qui se laisse résumer dans les propositions que voici:

1) Suppression de tout recours à la guerre et dans tous les cas, si l'on se réfère, en outre au pacte Briand-Kellogg.

2) Suppression de toute diplomatie secrète.

3) Observation du Droit International.

4) Respect des traités, tout en observant la justice pour tout le monde. (3)

(1) Art. 21 du Pacte de la S. d. N.: « Les engagements internationaux tels que les traités d'arbitrage, et les ententes régionales, comme la doctrine de Monroë, qui assurent le maintien de la paix, ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent pacte ».

(2) L. Le Fur, « Précis de Droit International Public ». Paris 1937, pages 264 et 265.

(3) v. Basdevant - cours de doctorat - Dr. Int. Pub. 1934-35, p. 70.

3) — Etude et commentaire du texte du Pacte.

ARTICLE 1.

a) *problème des frontières garanties.*

Ainsi que nous l'avons fait précédemment, nous soulignons à nouveau que le Pacte Balkanique de 1934 n'est que l'élargissement particulier du Pacte gréco-turc signé le 14 septembre 1933 à Ankara.

Nous sommes en état de confirmer cette similitude entre les deux Pactes actuellement en vigueur, puisqu'elle résulte visiblement de la formule employée dans leurs premiers articles respectifs, qui constituent la base de ces conventions.

En effet, l'article premier du Pacte gréco-turc, ainsi conçu: « La Grèce et la Turquie garantissent mutuellement l'inviolabilité de leurs frontières communes » n'est autre que l'article premier du Pacte Balkanique où les termes sus-mentionnés se retrouvent presque identiquement, et dont voici le texte: « La Grèce, la Roumanie, la Turquie et la Yougoslavie, se garantissent mutuellement la sécurité de toutes leurs frontières balkaniques ».

« Se garantir mutuellement la sécurité de leurs frontières balkaniques », se traduit dans l'esprit des co-signataires par cette conception qu'entre eux ils se reconnaissent *en droit* les frontières *actuellement établies*. C'est là la première constatation à retenir, à savoir la reconnaissance de l'ordre établi *dans l'espace*.

Cette reconnaissance superficielle va plus loin encore du fait de l'art. 8 du protocole annexe du Pacte, qui dit que « le maintien de l'ordre territorial actuellement établi dans les Balkans est *définitif* pour les H. P. C. ». Ce mot « *définitif* » veut dire que les frontières actuelles ne peuvent plus *jamais* faire l'objet d'une discussion quelconque, puisqu'elles sont considérées par les contrac-

tantes comme définitives. C'est la 2^e constatation à retenir, qui fait que la reconnaissance de l'ordre établi est étendue *dans le temps*.

Mais de quelles frontières est-il question ? La lecture de l'art. 1 du texte officiel et l'art. 2 du protocole annexe du Pacte en question précise ce point: il s'agit des frontières *balkaniques*, ce qui le différencie de l'art. 1 du Pacte d'Ankara, où il est question de frontières communes.

Qu'entend-on maintenant par ce terme de « balkanique » et pourquoi le Pacte Balkanique n'a-t-il pas repris la formule textuelle de l'art. 1 du Pacte d'Ankara? Pour quelle raison remplacer le terme de « communes » par le terme de « balkaniques » ? S'il y a une différence entre ces deux termes, il est certain que cette différence ne provient pas du hasard et qu'elle est motivée justement par l'idée que le Pacte Balkanique a mis en avant et qu'il s'agit de développer.

Le Pacte gréco-turc entend comprendre par frontières communes la frontière turque et la frontière grecque qui se confondent. Concrètement cela vise uniquement la frontière de la Thrace qui n'est qu'une ligne de quelques dizaines de kms. suivant le cours inférieur de la Maritsa jusqu'à son embouchure, et laisse en dehors du dit Pacte la garantie des autres frontières.

A la différence du Pacte d'Ankara, le Pacte d'Athènes, parle un autre langage, puisqu'il est question de frontières balkaniques dans toute l'acception de ce terme. Partant de ces mots: « frontières balkaniques », il est évident, dès le premier coup d'œil, qu'ils excèdent la notion de frontières communes, puisque ces dernières sont incluses dans les frontières balkaniques.

Donc, juridiquement on entend par frontières balkaniques l'ensemble des frontières balkaniques communes et des frontières balkaniques non-communes.

En effet, pour les frontières communes des parties contractantes, en dehors de leur reconnaissance solennelle, intervient une garantie mutuelle de sécurité. Mais du fait que ces parties contractantes n'ont rien à se demander l'une à l'autre, du fait qu'elles ne se contestent mutuellement plus rien qui puisse les mettre en désaccord, du fait qu'elles ont l'une et l'autre le même intérêt, à sauvegarder les bénéfices de la guerre, il est normal de dire que la garantie inter-signataire est sans objet pratique. Cela est d'autant plus juste que le protocole annexe, qui apporte des précisions sur la teneur du Pacte Balkanique ne comporte pas un mot sur l'action éventuelle qu'il faudrait entreprendre si l'un des signataires se constituait agresseur à l'encontre d'un des autres signataires. Il suffit simplement de dire: quelle sera l'action du Pacte Balkanique à l'égard d'une autre puissance balkanique non-signataire. C'est même là l'essentiel du Pacte, puisque l'art. 2 du protocole annexe stipule: « le but visé par le Pacte Balkanique » (c.-à-d. par l'ensemble des quatre parties contractantes,) « est de garantir la sécurité des frontières balkaniques contre toute agression de la part d'un Etat balkanique » (non-signataire). Et l'art. 3 du même protocole continue d'apporter des éclaircissements toujours dans ce sens, en disant: « Néanmoins, si l'une des H.P.C. est victime d'une agression de la part de tout autre puissance non-balkanique et si l'un des Etats balkaniques » (non-signataire) « se joint à cette agression, soit simultanément, soit ultérieurement, le Pacte d'Entente Balkanique produira ses pleins effets à l'égard de cet Etat balkanique » (non-signataire). Que nous sommes dans le vrai nous est confirmé par l'appui très net que donne à notre étude une clause, cette fois-ci secrète du Pacte, qui envisage exclusivement son comportement à l'égard de la

Bulgarie, Etat non-signataire du Pacte, et que nous exposerons plus loin (p. 114).

Bien que les frontières entre les pays inter-signataires, quoiqu'elles soient à proprement parler balkaniques, n'intéressent pas pratiquement le Pacte du point de vue de ses effets, il faut se demander quelles sont au juste les frontières balkaniques qui restent faire l'objet effectif de cette garantie découlant du Pacte ?

Ici nous revenons à la question des Balkans. Si l'on traite la Turquie comme un Etat balkanique, on arrive à dire que ses frontières, où qu'elles se trouvent, tombent sous la protection du Pacte Balkanique. Cette interprétation dans ce cas aurait pour effet de faire garantir par le Pacte toutes ses frontières politiques en Asie Mineure. De même pour la Roumanie, si on la qualifie de balkanique, il faut, sans hésiter, dire que toutes ses frontières politiques au delà du Danube font partie des frontières balkaniques. Même interprétation pour les frontières yougoslaves, qui se trouvent au voisinage de l'Italie, de l'Autriche et de la Hongrie.

Faut-il déclarer que toute atteinte à ces frontières en quelque partie qu'elle se produise, devrait mettre en jeu le Pacte Balkanique ? Nous ne le croyons pas, puisque dans ce cas les contractants auraient employé non pas l'expression « frontières balkaniques », mais tout simplement le terme « frontières » qui aurait englobé toutes les frontières sans distinction.

Mais puisqu'on a eu recours au terme « balkanique », cela revient à dire qu'on entendit parler uniquement des frontières qui se trouvent dans les Balkans et non ailleurs.

Ainsi, ayant décrit plus haut, (p. 95-96), les limites de la péninsule balkanique, nous sommes en mesure de préciser qu'en dehors les frontières communes, le Pacte fi-

nit pratiquement par ne plus concerner que les frontières bulgares dans toute leur étendue, ainsi que celles de l'Albanie. Toutefois, suivant la déclaration interprétative grecque il faut que la Bulgarie désarmée et la petite Albanie se décident à agir toutes seules en tant qu'agresseur.

Nous voici donc ramenés à trois notions différentes de frontières. Tout d'abord, il y a le sens large du mot « frontières » comprenant toutes les frontières politiques, sans exception, d'Etats participants que le Pacte Balkanique ne garantit pas toutes. Le Pacte, en effet, garantit uniquement les frontières balkaniques, mais ici se révèle une subdivision très curieuse au point de vue des effets du Pacte. D'une part les *frontières communes* entre signataires, reconnues par les pays contractants comme définitivement établies, aussi bien dans le temps que dans l'espace, sans que leur garantie soit spécifiée.

D'autre part, des *frontières balkaniques non-communes*, seules retenues par le Pacte, et c'est là que le Pacte a son plein effet, puisque ces frontières sont garanties efficacement par l'action commune des parties contractantes.

De cette subdivision objective, il découle qu'étant largement satisfaite de leurs frontières fixées après la guerre, les parties contractantes n'ont rien à revendiquer les unes des autres, tandis qu'en ce qui concerne les frontières balkaniques non-communes, visant les frontières bulgares, elles établissent ici une barrière à toutes les revendications bulgares, si bien fondées qu'elles soient. Les pays signataires adoptent, donc, la profession de foi antirévissionniste, vis-à-vis de la Bulgarie.

Mais une question vient instinctivement à l'esprit : cette situation cadre-t-elle avec les exigences de la paix,

consistant notamment dans la reconnaissance quotidienne de la réalité des choses ? Par définition, la paix, en effet, est une situation de fait. Elle se propose de suivre, sans entêtement, la voie évolutive commandée par le progrès, qui de son côté dynamique ne s'arrête même pas devant des frontières politiques, que certains Etats déclarent comme immuables. C'est précisément contre cet état de choses que veut réagir l'article 19 du Pacte de la S. D. N. prévoyant la révision des traités, car cette révision fait partie des conditions de paix. Il en résulte donc, et c'est là une conclusion logique, que le Pacte Balkanique en proclamant l'intangibilité des frontières irait à l'encontre de la paix. Peut-être est-ce la raison pour laquelle on y trouve qu'en cas de besoin, c'est par les armes qu'on arrêterait tout changement du statu quo territorial, même dans le cas où ce serait absolument nécessaire, comme il est le cas présent de la Bulgarie. Ainsi, les parties contractantes oublient la garantie la plus solide à opposer à l'intervention armée : celle que fournit l'entente mutuelle avec tous les Etats au nom du progrès.

Il est nécessaire maintenant de préciser en quelques mots la façon dont le Pacte Balkanique entend garantir la sécurité des frontières balkaniques et à l'égard de qui ce Pacte doit jouer.

b) problème de la sécurité.

En ce qui concerne la solution de la question des frontières, que le Pacte se propose d'assurer, nous avons déjà vu qu'en fait il s'agit d'une catégorie spéciale de frontières, visant exclusivement celles des pays balkaniques non-signataires ou plus exactement les frontières bulgares. Cette stratégie du Pacte d'Athènes est préco-

nisée pour faire avorter toute action de force bulgare. Par ailleurs, ce genre d'intervention serait purement hypothétique, puisque la Bulgarie est avant tout membre de la S. D. N., elle a adhéré au pacte Briand-Kellogg et au surplus par l'analyse de son état réel, il n'est pas difficile de se persuader de l'incapacité matérielle où elle se trouve de s'aventurer dans un conflit armé. En effet, sa situation militaire actuelle, si paradoxal que cela puisse paraître, ne peut se comparer à celle d'aucun autre des Etats signataires du Pacte, et à plus forte raison à celle de l'ensemble des quatre Etats contractants qui l'entourent.

Bien plus, la situation économique déplorable dont souffre douloureusement la Bulgarie, situation qui provient des lourdes indemnités de guerre qu'elle a dû payer principalement à ses voisins, la rendent encore plus misérable. Mais ce n'est pas tout: son état économique est compromis également pour l'avenir, en raison des nouvelles frontières imposées par le Traité de Neuilly. Ces limitations ont mis en péril l'unité économique de la Bulgarie en détachant de son territoire des provinces non seulement habitées par des Bulgares, mais encore économiquement unies au reste de la Bulgarie, comme c'est le cas par ex. pour la Thrace accédant à la mer Egée.

Dans l'art. 1 du texte original du Pacte Balkanique, nous lisons que les parties se garantissent mutuellement la sécurité de leurs frontières. Cette sécurité, définie par le maintien du *statu quo* territorial balkanique, s'oppose à la conception de la sécurité que le Pacte de la S. D. N. a formulée dans l'art. 10 et l'art. 19. Comme nous le verrons plus tard, la sécurité du Pacte de la S. D. N. part de ce point de vue qu'il s'agit non plus de défendre tel ou tel *statu quo* territorial

établi par les dispositions des traités de paix, mais uniquement de maintenir la paix en cherchant à supprimer les causes éventuelles de conflits. Donc, les points de vue des deux Pactes sont différents, l'un se fondant exclusivement sur le *statu quo*, l'autre sur la paix en général. Dans ces conditions on en vient à se demander quels sont les liens qui unissent le Pacte Balkanique au Pacte de la S. D. N. et pourquoi le pacte Briand-Kellogg paraît insuffisant ? Car s'il est exact que le Pacte de la S. D. N. fonde toute sa construction sur la compréhension mutuelle des peuples, il est non moins vrai que le Pacte Balkanique rejette cette collaboration, du reste, favorisée par l'étendue restreinte que constituent les Balkans. De plus, on sait que les pays balkaniques sont tous signataires du Pacte Briand-Kellogg, qui par son art. 2 exclut la guerre comme moyen de solution :

« Les H. P. C. reconnaissent que le règlement ou » la solution de tous les différends ou conflits de quelque nature ou de quelque origine qu'ils soient, qui » pourront surgir entre elles, ne devra jamais être recherché que par des moyens pacifiques ». (1)

Outre ces deux Pactes à vocation universelle, auxquels se rattachent les engagements assumés par les Etats balkaniques sans exception, la Bulgarie avait proposé à ses voisins une garantie supplémentaire, à la veille de la signature du Pacte, à savoir la conclusion de pactes bilatéraux de non-agression ; ce qui montre que la Bulgarie ne songe aucunement à préparer une agression contre ses voisins, dans le dessein de troubler par la force la situation actuelle et avec l'espoir d'obtenir des satisfactions directes. Mais sa proposition fut repoussée comme ne correspondant pas à la sécurité prévue par

(1) Le Fur et Chklaver, « Recueil des textes de Dr. Int. P. », Paris, 1934, p. 988.

le Pacte Balkanique.

Après avoir essayé de donner une idée de la sécurité spéciale du Pacte balkanique, il est normal d'étudier le critérium de l'agresseur. Ici aussi on constate une différence entre le système de la S. D. N., du Pacte Briand-Kellogg et celui du Pacte Balkanique.

Le texte est formel et précis. Il ressort de l'art. 1 du protocole annexe du Pacte: « Est considéré comme agresseur, tout pays qui aura commis un des actes d'agression prévus par l'article 2 des Conventions de Londres, des 3 et 4 juillet 1933 ».

Donc, sans aucun doute, ce sont les cinq cas énumérés par les Conventions de Londres sur la définition de l'agresseur que le Pacte Balkanique a fait siens. Voici la formule de l'art. 2 de ces Conventions de Londres:

« En conséquence, sera reconnu comme agresseur dans un conflit international, sous réserve des accords en vigueur entre les parties en conflit, l'Etat qui le premier aura commis une des actions suivantes:

- 1) Déclaration de guerre à un autre Etat;
- 2) Invasion par des forces armées, même sans déclaration de guerre, du territoire d'un autre Etat;
- 3) Attaque, par des forces terrestres, navales ou aériennes, même sans déclaration de guerre, du territoire, des navires ou des aéronefs d'un autre Etat;
- 4) Blocus naval des ports et des côtes d'un autre Etat;

5) Appui donné à des bandes armées qui, formées sur son territoire, auront envahi le territoire d'un autre Etat, ou refus, malgré la demande de l'Etat envahi, de prendre sur son propre territoire toutes les mesures en son pouvoir pour priver les dites bandes de toute aide et protection ».

Si cette définition de l'agresseur a été ratifiée par la

signature de trois Etats membres du Pacte: la Roumanie, la Turquie et la Yougoslavie, il manque cependant la signature du quatrième, la Grèce. Alors se pose une question: la définition de l'agresseur est-elle également valable à l'endroit de la Grèce ?

Question plus grave encore, cette définition de l'agresseur, d'après laquelle le Pacte Balkanique entend agir, peut-elle prendre force à l'égard d'un Etat balkanique non-signataire du Pacte, si cet Etat n'a pas adhéré aux Conventions de Londres ? C'est le cas de la Bulgarie qui, elle, entend qualifier l'agresseur exactement comme le fait la S. D. N. La réponse dans les deux cas met en jeu la règle « *res inter alios alter* » du Droit International, règle qui joue à l'égard de la Bulgarie, et non de la Grèce, malgré l'absence de signature directe aux Conventions de Londres et cela pour deux raisons:

La 1^{re} est que la Grèce, en signant le Pacte Balkanique, a reconnu toutes les clauses y compris l'art. 1 du protocole annexe contenant la définition de l'agresseur — cela revient à dire que par un acte subséquent la Grèce admet le criterium de l'agresseur d'après les Conventions de Londres et deuxièmement, à plus forte raison, grâce aux termes de l'art. 2 du texte officiel du Pacte Balkanique, « les parties signataires assument l'obligation de se concerter pour prendre en commun les mesures nécessaires pour la défense de leurs intérêts ». Dans ce cas, le consentement de la Grèce sera acquis et s'il est question d'une définition de l'agresseur, en fait, on présume qu'elle sera approuvée également par la Grèce, si toutefois l'action doit être commune. (1)

Telle est la position de la Grèce par rapport à la définition de l'agresseur. Mais quid pour la Bulgarie ?

(1) Vulcan, « Le Pacte Balkanique », R. G. D. I. P., juillet-août 1924, p. 432-433.

La Bulgarie n'ayant signé, ni les Conventions de Londres, ni le Pacte Balkanique, elles ne lui sont point applicables. La position bulgare semble adopter le raisonnement suivant: il n'est, ni nécessaire, ni opportun, ni même possible de chercher à établir une définition de l'agresseur, qui automatiquement, sans éviter la guerre puisse même la terminer facilement. Pour cela, un organisme international tel que le Conseil de la S.D.N. est suffisamment qualifié pour déterminer l'agresseur dans un cas d'espèce. Cet organe aura complète liberté d'appréciation et agira suivant les circonstances.

Par contre, si l'on se trouve en présence d'une définition rigoureuse de l'agresseur, il apparait que la vie internationale en pâtirait plutôt qu'elle n'en bénéficierait.

« Tout système préétabli des sanctions », comme disait Sir A. Chamberlain « constituera un piège pour l'innocent et une indication utile pour le coupable » (1). Donc la prétendue valeur préventive d'une définition de l'agresseur peut être mise en doute.

Pour cela, le système le plus souple est celui de la S.D.N. et du pacte Briand-Kellogg, que la Bulgarie fait sien. L'art. 10 du Pacte de la S.D.N. est le siège de la matière. Subsidiairement, les articles 16 puis 12, 13, 15 se rattachent eux aussi au système souple vers lequel incline la S.D.N. En pratique il lui appartient de prendre une décision immédiate, en s'inspirant de toutes les circonstances et de la nature des mesures prises.

La doctrine de l'agresseur admise par le Pacte Briand-Kellogg est aussi simple qu'aisée. Elle ne contient pas la définition de l'agresseur ou en sens inverse, celle de la légitime défense. Chaque Etat reste seul juge. Faut-il voir là une « *lex imperfecta* »? Nous ne le croyons pas. Car

(1) « Documents cont. réduction des armements », Série VI, p. 185.

il faut intégrer le Pacte Briand Kellogg dans l'ensemble des dispositions du Pacte de la S.D.N., dont il est le complément nécessaire, et en assurer le renforcement. De cette façon, l'organisation et l'efficacité d'un recours aux moyens pacifiques n'ont pas besoin d'être mentionnées.

Autrement un critérium de l'agresseur défini d'avance, comme celui des Conventions de Londres, n'est nullement infaillible, et en s'y attachant on risquerait souvent de s'y méprendre, en prenant pour agresseur l'Etat qui en réalité est victime. Serait tel, le cas d'un Etat qui attaquerait le premier, il est vrai, mais qui, malgré son intervention, ne devrait être tenu pour agresseur, s'il s'agissait d'une intervention préventive destinée à éviter un écrasement imminent. En plus, il serait malaisé de désigner avec célérité et précision dans la complexité des premières luttes, alors que automatiquement la défense succède à l'attaque.

Enfin, il faut reconnaître que, placés en présence d'une telle définition, nous risquons de partager les Etats en deux catégories: d'un côté ceux qui, satisfaits de leur sort, désigneront comme agresseur celui qui ne fait que soutenir des revendications légitimes, d'un autre côté les mécontents, qui considéreront comme agresseur celui qui met obstacle à la reconnaissance pacifique de leurs droits.

Tout ceci est évidemment en opposition avec une définition de l'agresseur, fût-elle même plus large que celle des Conventions de Londres, puisque dans ce cas elle pourrait apparaître beaucoup plus arbitraire que dans l'espèce où le litige est soumis à un organe stable, dont la décision, s'inspirant de la réalité des choses, interviendrait au mieux des intérêts de la paix.

Un exemple, qui vient à notre esprit, nous fait persister à croire aux inconvénients d'un critère préconçu de l'agresseur. Nous voulons parler du fameux incident sur-

venu à la frontière bulgaro-grecque en 1925. Le 19 novembre 1925, un soldat grec franchit la frontière et tire sur la sentinelle bulgare du poste de Démir Kapou. Cette dernière riposte et tue l'agresseur. Le gouvernement grec donne alors l'ordre à ses troupes d'avancer en territoire bulgare. Contre cette invasion flagrante, le gouvernement bulgare s'adressa à la S.D.N. en invoquant les articles 10 et 11. Le Conseil de la S.D.N., grâce à l'énergie de M. Briand, fut convoqué d'urgence pour prendre les mesures qui s'imposaient. Peu de temps après, le Conseil faisait cesser la violation du territoire bulgare et reconnaissait les droits de la victime à des réparations.

Ce fait invoqué est communément considéré comme le plus grand succès de la S. D. N. en sa fonction d'empêcher la guerre et d'arrêter les hostilités. Par contre, si l'on avait été en présence d'une définition de l'agresseur comme celle de Londres, que se serait-il passé ? On aurait sans doute défini l'agresseur de telle façon qu'une des parties se serait vu donner raison, mais on n'aurait pu empêcher la guerre aussi bien qu'avait fait le Conseil de la S. D. N. (3)

c) Objectif du pacte.

Les caractéristiques d'une politique d'alliance comme celle des armements nationaux ont ceci de commun, que, reposant tout entières sur un rapport de forces, toutes

(1) J. O. de la S. d. N. 1925, p. 1696 et 5.5.

(2) Le Fur « Précis de D. I. P. », 1937, p. 184: « Je dirai seulement que c'est le devoir de tous de travailler à obtenir la paix, et à ce point de vue de la S. d. N. même avec les règles encore imparfaites qui la régissent, peut jouer un rôle capital. Si l'on veut être juste, il faut bien reconnaître qu'elle a déjà résolu plusieurs de ces conflits qui auparavant se dénouaient par la guerre, notamment ceux des îles d'Aland, de la Haute-Silésie, l'affaire de Mossoul, le conflit gréco-bulgare et bien d'autres encore ».

(3) Hoijer (Olof). La Sécurité Internationale et ses modes de réalisation. — III^e partie. Solution pacifique des litiges internationaux. Paris, 1930, pages 117-119.

deux se dressent, sinon activement du moins passivement, contre quelqu'un. C'est là, précisément, la source du péril qu'elles recèlent et qui devient toujours inquiétante. (1)

De ce point de vue, il est important de savoir contre qui le front du Pacte Balkanique entend se dresser s'il est offensif, ou résister s'il est défensif.

Il est juste et naturel de penser qu'étant donné qu'il s'appelle Pacte Balkanique, il va tourner son objectif au-delà des Balkans, à l'égard des Puissances extra-balkaniques. Et pourquoi en serait-il autrement, du moment que la devise: « Les Balkans aux peuples balkaniques » animait déjà les Conférences Balkaniques, puisqu'elles ont conçu l'idée de l'organisation des Etats balkaniques pour mieux assurer leur autonomie par rapport aux aspirations des grandes puissances qui, dans le passé, se sont servies de ces Etats comme bon leur semblait.

Mais un regard, tout superficiel, jeté sur les textes du Pacte Balkanique est de nature à contrarier la logique de ce qu'on vient de dire. On s'aperçoit que ce ne seront pas les pays extra-balkaniques qui se heurteront à la façade du Pacte Balkanique; ce sont, en réalité, les pays balkaniques non-participants qui vont subir les coups des pays balkaniques participants. Si regrettable que cela puisse être, il ne saurait y avoir de doute sur ce point.

En effet, l'art. 2 du protocole annexe est net à ce sujet: « Le Pacte d'Entente Balkanique n'est dirigé contre aucune Puissance. Son but est de garantir la sécurité des frontières balkaniques contre toute agression de la part d'un *Etat balkanique* ».

La même idée se confirme dans l'article suivant, qui

(1) M. Bourquin, « Le Problème de la Sécurité Internationale », Recueil du cours de l'Ac. de la Haye, 1934, T. III, p. 473.

s'exprime ainsi: « Néanmoins, si l'une des H. P. C. est victime d'une agression de la part de toute autre puissance non-balkanique et si un Etat balkanique se joint à cette agression, soit simultanément, soit ultérieurement, le Pacte Balkanique produirait ses pleins effets à l'égard de *cet Etat balkanique* ».

Cette attitude n'est-elle pas critiquable surtout dès que le Pacte a la prétention de prôner la Paix et l'entente de tous les Etats balkaniques ? Au surplus est-il nécessaire de préciser l'Etat balkanique dont il est ici question, et que vise exclusivement ce bloc à quatre ? En effet, en dehors de toute existence du protocole secret, des connaissances tout élémentaires suffisent pour répondre qu'il ne pouvait être question que de la Bulgarie. Car celle-ci, placée par le traité de Neuilly dans un état peu privilégié, réclame incessamment la faveur de la justice pour supprimer autour d'elle tout ce qui est contraire à l'équité.

Or, malgré l'esprit pacifique de la Bulgarie, esprit prouvé par son attachement indéniable à la S. D. N., sans parler de son armée rendue presque inexistante suivant les clauses militaires stipulées par le traité de paix, le Pacte Balkanique a dû réagir contre un élément moral: l'espoir des Bulgares de voir améliorer leur situation par la voie de la S. D. N.

Ce qui est ici infiniment regrettable, c'est que le peuple bulgare, mis en présence du Pacte d'Athènes, est tenté de ne plus accorder un grand crédit à cette institution, cependant méritoire, qu'est la revision des traités de paix. C'est une des conséquences de cette convention que de faire considérer ses signataires comme des adversaires irréductibles de la Bulgarie et d'élever un obstacle à l'égard de sa politique. Cependant, la Bulgarie est en droit, aux termes du Pacte de la S. D. N., de solliciter

la révision des traités qui la concernent et il serait dommage que sa foi en un dénouement pacifique des difficultés s'en trouvât ébranlée.

d) protocole secret.

C'est reconnaître implicitement le bien-fondé des revendications bulgares que de prendre dès l'abord des précautions minutieuses pour éviter de la part de cet Etat une action politique suivie et d'ailleurs parfaitement légitime.

Cette opportunité, paraît-il, est devenue une nécessité assez pressante pour que les signataires du Pacte éprouvent le besoin de le concrétiser nettement par un acte paraissant concerner particulièrement la Bulgarie. Cet acte spécial, qui porte le nom de protocole secret du Pacte Balkanique, (1) est destiné, comme son nom l'indique, à rester occulte, contrairement à l'obligation catégorique de l'article 18 du Pacte de la S. D. N. qui condamne précisément toute diplomatie secrète, en exigeant la publication par voie d'enregistrement de tout acte international.

Ce protocole secret contient six articles qui puisent leur source dans le développement de l'art. 2 et de l'art. 4 du protocole annexe du Pacte Balkanique. Comme on s'en souvient, l'art. 2 du protocole annexe fixe le but du Pacte d'Athènes, qui consiste notamment à garantir la sécurité des frontières balkaniques actuellement établies dans les Balkans par l'application de la définition de l'agresseur des Conventions de Londres en 1933. Tandis que l'art. 4 du protocole annexe prévoit

(1) v. « Documents politiques », 15^{me} année, mai 1934, p. 232. « Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht », Berlin und Leipzig, 1934, p. 608, « Die Völkerrechtliche Lage auf den Balkan ». Bezügl seiner Authentizität vgl. die in den « Documents Politiques » wieder gegebenen Ausführungen von Pozzi « Revue Parlementaire », (Paris) vom 1 mai 1934.

la conclusion de diverses conventions appropriées aux buts poursuivis par le Pacte Balkanique.

L'une de ces conventions est déjà passée, c'est celle que présente le protocole secret fait à Belgrade, le 17 mars 1934. Ce protocole secret, préparé spécialement pour la Bulgarie, renferme de telles dispositions que le lecteur, quelle que soit sa prédisposition à l'égard du Pacte Balkanique, est obligé de noter une contradiction. S'il part de l'idée que le Pacte Balkanique est entièrement défensif, et c'est là la version officielle, il n'admettra plus de persister dans cette idée sans formuler des réserves. En effet, la teneur du protocole secret comporte des dispositions apparemment inamicales à l'endroit de la Bulgarie. Il suffit de lire ces articles pour s'en convaincre. Sans vouloir entrer dans les détails de toutes les questions qui surgiront très certainement, l'idée dominante seule nous retient, car elle suffit à démontrer les véritables intentions du protocole. Ainsi l'art. 1 de ce protocole secret est assez éloquent:

« Les H. P. C. reconnaissent et déclarent d'un commun accord que, dans le cas où le gouvernement bulgare, après une mise en demeure de la part de celles des H. P. C., qui y sont directement intéressées, se refuserait à détruire les organisations armées qui de son territoire ne cessent d'envahir le territoire des H. P. C. ou se déclarerait impuissant à procéder lui-même à cette destruction, application devra lui être faite des dispositions de l'art. 2 des Conventions de Londres des 3 et 4 juillet 1933 ».

Cet article, quelle que soit sa force aux yeux des contractants, est en contradiction avec le Droit International. Il omet un principe de première importance qui domine toutes les relations entre Etats et qui veut que, si les traités internationaux sont obligatoires pour

les parties contractantes, ils sont inopérants à l'égard des tiers ainsi que le proclame la règle « *res inter alios acta* ». Peu de règles du Droit International sont aussi claires et sûres que celle-là. En l'espèce, cela résoud la situation juridique de la Bulgarie, restée à l'écart du Pacte Balkanique, elle est étrangère à toutes les dispositions provenant de ce Pacte. En outre, ce pays n'ayant pas signé les Conventions de Londres, on ne peut lui opposer les clauses de ces conventions.

Mais que voyons-nous en fait ? Un article où les parties contractantes obligent la Bulgarie à tenir compte des conventions de Londres.

En dehors de cette situation, de cette méconnaissance flagrante d'une norme de cette source de droit qu'est la règle « *Pacta sunt servanda* », on ne peut accuser le gouvernement bulgare d'organiser des armées irrégulières.

Un tour d'horizon politique sur les Balkans montrera que la vérité est différente. Elle résulte de la question des minorités. Les organisations que le Pacte Balkanique veut supprimer, ont leurs racines non pas en Bulgarie officielle, pays libéral où tout individu vit suivant sa loi nationale (1) mais sur le sol des pays où demeurent des minorités bulgares, dont la langue, l'école et la religion ne sont pas reconnues ni respectées. Ainsi, sans crainte d'erreur, on peut penser que les régimes qui refusent tout droit aux minorités, conduisent ces éléments étrangers, opprimés pour la majorité, à se révolter et à réagir contre toutes les mesures qu'on leur impose, dans le dessein de les dénationaliser de force. C'est là l'origine de ces organisations, expression des réactions naturelles de la population bulgare, qui résiste par tous les moyens. (2)

(1) André Girard, « Les minorités nationales ethniques et religieuses en Bulgarie », Thèse, Paris 1933.

(2) Thomas Petroff, « Les minorités nationales en Europe Centrale et Orientale », Thèse, Paris 1935.

« Dans les quarante-huit heures qui suivront l'expiration d'une mise en demeure qui pourra être faite par une seule ou par plusieurs des H. P. C., celles-ci feront procéder par leurs forces militaires respectives et dans les conditions indiquées à l'article suivant à *l'occupation* de tout ou partie du territoire bulgare ».

Cette mesure que prévoit le Pacte Balkanique dans l'art. 3 de son protocole secret ne recèle-t-il pas une visée déguisée ? Car les H. P. C. n'ignorent sûrement pas une chose essentielle pour la Bulgarie, à savoir qu'elle est un pays désarmé qui, malgré son intention sincère de réagir contre les agissements de ces organisations dont parle le Pacte Balkanique, si toutefois on admet qu'elles s'abritent sur le sol bulgare, peut très bien se voir dans l'impossibilité matérielle d'empêcher certains actes, et ce sont ces actes qui, aux yeux des parties contractantes, peuvent être jugés suffisants pour qu'elles s'arrogent le droit de pénétrer en Bulgarie avec leurs forces militaires, dans le but avoué de détruire ces organisations.

Une seconde hypothèse, non moins indiscutable, est à prévoir également. En effet, si, pour un moment, on suppose des aspirations agressives d'une seule des parties contractantes à l'encontre de la Bulgarie — hypothèse qui n'est nullement absurde — cet Etat agresseur étant en même temps juge et partie pourrait entrer en territoire bulgare, sous prétexte de détruire les organisations prétendues et s'emparer de territoires bulgares.

ARTICLE 2.

Pour que l'idée génératrice du Pacte Balkanique soit complète en pratique, il fallait, après avoir écarté la Bulgarie du dit Pacte, mettre par surcroît obstacle à la

libre évolution d'un fait nouveau, qui prenait corps de jour en jour et promettait de devenir une nouvelle réalité politique des plus souhaitables dans les Balkans. Ici nous revenons à l'idée primitive du Pacte, à sa naissance, à son origine même, qui envisageait, comme nous l'avons vu, d'empêcher l'éventualité du rapprochement bulgaro-yougoslave. D'où l'insertion dans le texte du Pacte d'une clause spéciale, capable de rendre les autres Etats balkaniques arbitres de cette entente entre la Bulgarie et la Yougoslavie. En effet, cette clause, la seconde dans l'ordre textuel du Pacte Balkanique, mais en fait primordiale, est ainsi conçue: « Les H. P. C., dit l'art. 2 du texte officiel, s'engagent à se concerter sur les mesures à prendre en présence d'éventualité pouvant affecter leurs intérêts, tels qu'ils sont définis par le présent accord, elles s'engagent à n'entreprendre aucune action politique envers tout autre pays balkanique non signataire du présent accord, sans avis mutuel préalable et à n'assurer aucune obligation politique envers tout autre pays balkanique sans le consentement des autres parties contractantes ».

De la lecture de cet art. 2 ressort de façon frappante une première constatation qui prouve que les signataires du Pacte Balkanique, n'admettaient pas, dans leur for intérieur la possibilité d'arriver un jour à l'universalité balkanique, étant donné que le Pacte lui-même consacre officiellement la subdivision des Etats balkaniques en signataires et en non signataires.

Parti de cette subdivision, il se donna pour tâche de veiller à l'apparition de rapports politiques nouveaux entre les Etats des deux catégories. En effet, l'art. 2 oblige tout membre à n'entreprendre aucune action politique par rapport à un autre Etat balkanique sans *avis mutuel* préalable des autres parties contractantes.

Donc, pour la phase de négociations, il est nécessaire d'obtenir préalablement l'avis de chacun des autres membres. Et en outre, aussitôt que cette phase préliminaire prend fin et pour qu'elle puisse se transformer ensuite en une réalité politique, il faut que tous les autres membres apportent *leur consentement* sans quoi l'Etat désirant resserrer ses rapports avec un autre Etat balkanique non signataire viendrait à contrevenir aux dispositions qu'il a ratifiées lors de son engagement.

Théoriquement, cette disposition, tout en paraissant normale pour la raison qu'un pacte, représentant l'union politique de quelques Etats, peut parfaitement exiger de ses signataires qu'ils se tiennent mutuellement au courant de leurs agissements politiques particuliers, apparaît cependant un peu excessive du point de vue de la souveraineté de l'Etat. Car, hormis l'obligation des communications et de l'avis des autres membres, elle impose à l'Etat qui veut entamer des pourparlers politiques avec les autres Etats non membres, le consentement de tous les autres membres.

Pratiquement, cependant, cette disposition ne peut tromper personne et semble ne pouvoir viser que les relations bulgaro-yougoslaves.

Quels sont, donc, ces Etats balkaniques non signataires? A première vue, ce sont la Bulgarie et l'Albanie. Toutefois, de par la situation politique particulière de l'Albanie à l'égard de l'Italie une réserve générale intervient et oblige à penser que Tirana ne s'engagerait pas de son propre mouvement sans que Rome soit consentante. Cela revient à dire que c'est à travers un Etat extra-balkanique que l'Albanie agirait, situation qui ne concerne pas le Pacte Balkanique.

Donc, la Bulgarie seule peut être visée par cet art. 2. Mais étant donné les derniers événements qui se sont

déroulés dans les Balkans, on est en mesure de préciser qu'actuellement, quoique la Bulgarie tâche d'entretenir de bonnes relations avec tous ses voisins, elle est particulièrement inclinée à croire à l'amitié yougoslave. Et, c'est précisément cette tendance réciproque si naturelle même, de deux nations de même race, la Yougoslavie et la Bulgarie, à se rapprocher de plus en plus étroitement qui a donné aux autres Etats balkaniques l'idée de réagir au moyen d'un pacte dit balkanique.

Si nous analysons la manière dont s'est formé le Pacte Balkanique, nous allons voir comme cela a déjà été le cas quand nous avons étudié l'origine du pacte, qu'au début il n'était question que d'un pacte à trois proposé par le gouvernement d'Ankara et qui devait comprendre la Turquie, la Grèce et la Bulgarie. Donc, pour la Yougoslavie on n'en parlait pas. La Bulgarie s'étant refusée, ce pacte est devenu seulement bipartite; c'est le Pacte actuel d'Ankara de 1933.

Mais ce refus de la Bulgarie a suggéré l'idée à la Grèce et à la Turquie que la Bulgarie préférerait une entente directe avec la Yougoslavie plutôt que de se lier avec elles. Pour se prémunir contre cette entente des Slaves du Sud, que les autres Etats balkaniques regardaient toujours, avec méfiance, quoique sans raison, ces Etats ont envisagé la formation d'un nouveau pacte, qui est devenu le Pacte Balkanique actuel, Pacte, conçu de telle sorte qu'il met la Bulgarie dans l'impossibilité d'y entrer et la Yougoslavie dans l'impossibilité de conclure avec la Bulgarie une entente directe, sans le consentement des autres parties.

Ainsi, comme l'a très bien remarqué l'ancien Ministre des Affaires Etrangères de Bulgarie M. Bouroff, il semble que ce soit la préoccupation commune aux deux Pactes, celui d'Ankara et celui d'Athènes, d'empêcher toute en-

tente directe entre la Bulgarie et la Yougoslavie. (1)

A ce propos une remarque de première importance doit être faite. Croit-on qu'il soit possible de parler d'une véritable entente balkanique sans l'accord bulgaro-yougoslave? Nous ne le pensons pas, car la clef, le point de départ même de toute collaboration politique générale dans les Balkans réside dans ce rapprochement. Donc, sur ce point, les auteurs du Pacte d'Athènes se leurrent s'ils pensent réaliser la paix dans les Balkans tout en éloignant la Yougoslavie de la Bulgarie.

ARTICLE 3.

Après la garantie du statu quo territorial, après la clause des comportements politiques des Etats signataires par rapport aux Etats non signataires, vient en troisième lieu le dernier article du texte officiel du Pacte, à savoir l'article 3, qui plaide pour l'adhésion des Etats balkaniques restés à l'écart du Pacte.

« Le présent accord, dit l'art. 3, entrera en vigueur dès sa signature par toutes les puissances contractantes et sera ratifié le plus rapidement possible. Il sera ouvert à tous pays balkaniques, dont l'adhésion fera l'objet d'un examen favorable de la part des parties contractantes et prendra effet dès que les autres pays signataires auront notifié leur accord ».

Elaboré dans les conditions que nous connaissons, le Pacte Balkanique, au moment de sa signature, se présentait devant la Bulgarie comme un fait qui plaça le gou-

(1) « L'Europe nouvelle » du 19 mai 1936. « Les initiateurs des pactes semblent avoir voulu éviter une entente directe entre la Yougoslavie et la Bulgarie et même éloigner ces deux Etats, l'un à l'autre. Le projet d'un pacte entre la Turquie, la Grèce et la Bulgarie excluait la Yougoslavie et aurait été mal vu par elle. Le projet de pacte balkanique était conçu de façon à le rendre inacceptable à la Bulgarie; dans les deux cas, une idée commune empêchait l'entente directe entre les deux pays et cherchait si possible, à éveiller des ressentiments entre eux. »

vernement bulgare en face d'un dilemme: y entrer ou n'y pas entrer. Certainement, étant donné la manière dont on a traité la Bulgarie au cours de l'élaboration du Pacte, et la nature des stipulations adoptées par le Pacte, les parties contractantes se sont rendu compte que le gouvernement bulgare répondrait par un refus. Pour parer à l'inconvénient géographique que présente la Bulgarie dans les Balkans, par rapport au Pacte Balkanique, elles ont conçu le texte sus-mentionné, qui confère au reste des pays balkaniques le droit d'adhérer ultérieurement.

Mais remarquons-le bien, en dehors de la question de l'intention des Etats non-signataires d'adhérer au Pacte, cette adhésion, qui n'est pas pure et simple, est subordonnée à l'acceptation favorable de tous les Etats signataires. Donc, outre sa propre volonté, il faut encore que l'Etat qui désire adhérer au Pacte, sollicite l'agrément d'Ankara, d'Athènes, de Bucarest et de Belgrade (1). Nous saisissons cette occasion de démontrer la singularité de cette clause d'adhésion; car, à présumer que les signataires aient désiré l'adhésion des non-signataires du Pacte, il est superflu qu'ils consentent une seconde fois. De deux choses l'une: ou bien ils ont manifesté une fois la volonté d'inviter les pays non signataires au Pacte et tout est fini; ou bien ils n'ont pas voulu reconnaître franchement qu'ils n'ont pas pensé aux autres, et pour cela il est nécessaire qu'ils réfléchissent et donnent leur consentement le cas échéant. Quelle que soit cette stipulation de l'article 3, l'attitude du Pacte Balkanique par rapport à la Bulgarie est une arme à deux tranchants. En effet, si la Bulgarie désirait adhérer au Pacte, elle reconnaîtrait « ipso jure » toutes les frontières comme bonnes et dé-

(1) Vulcan, « Le Pacte Balkanique », Revue générale de D. Int. P., juillet-août 1934, p. 439.

finitivement établies — situation que tout le peuple bulgare refuse d'admettre —; mais par contre, si la Bulgarie reste en dehors du Pacte, elle se voit exposée « ipso facto » au front que tous ses voisins paraissent avoir constitué à son encontre.

CHAPITRE III.

**Les raisons de l'abstention de la
Bulgarie du Pacte Balkanique.****ANTINOMIE DU TEXTE DU PACTE BALKANIQUE
AVEC L'ART. 19 DU PACTE DE LA S. D. N.**

S'il est incontestable que *la sécurité d'aujourd'hui* est conditionnée par la confiance dans le lendemain, ce qui présuppose l'observation exacte et l'exécution fidèle des accords conclus entre Etats, il est encore plus incontestable que dans l'intérêt même de la paix, il ne faut conférer à aucune convention le caractère d'un acte sacrosaint et à jamais immuable. En effet, au-dessus des traités, il y a la justice qui voudrait que les traités s'adaptassent aux situations changeantes. C'est l'avis de tous les juristes. M. Fauchille écrit à ce propos que « l'éternité des traités est tout aussi absurde et irréalisable que l'éternité des constitutions » (1).

Mais qu'est-ce que la justice? N'est-elle pas une notion des plus contingentes qui contient cependant, ce principe élémentaire, qu'il faut rendre à chaque Etat ce qui lui appartient en droit.

Politiquement, nous pouvons dire que tout traité régulier, au moment de sa conclusion, paraît traduire fidèlement l'équilibre existant entre les rapports moraux et matériels des contractants. A ce moment-là, en effet, on peut croire que les négociateurs mesurent avec clairvoyance les clauses qui doivent figurer dans le traité en question.

(1) Fauchille, « Traité de D. Int. », 1926, n. 53.

Cela n'exclut pas les erreurs qui peuvent survenir. En effet, les contractants peuvent parfois se tromper. Alors, une question capitale se pose, à savoir : quelle sera pour l'avenir la force de ce traité, s'il est admis que tout traité garde sa valeur tant que dure l'équilibre, tant qu'il répond aux yeux des parties contractantes à la réalité des choses.

De même, si l'on met à part de rares traités de paix, comme celui conclu en 1885 entre la Bulgarie et la Serbie, qui ne contenait qu'une clause constatant simplement le rétablissement de la paix et ne stipulant aucune annexion ni aucune contribution au profit de la Bulgarie victorieuse, on trouve dans tout traité de paix des clauses qui n'ont pu être librement consenties, parce que, contrairement à ce qui est de règle dans le domaine du droit civil, où tout engagement auquel on a été contraint est nul *ipso jure*, dans le droit international malheureusement semble prévaloir le vieux principe romain *coactus voluit, sed tamen voluit*. La pression sur la déclaration de volonté du vaincu est évidente à l'époque de la conclusion du traité de paix. En effet, en présence de vainqueurs et de vaincus, la situation psychologique est telle que la vainqueur, se voyant momentanément tout-puissant, abuse de la force brutale pour consolider sa victoire par des conquêtes bien souvent dispositionnées avec les revendications même les plus légitimes.

Cette façon, d'imposer au vaincu des conditions trop lourdes, qui débordent l'idée de justice si indispensable à la paix est à critiquer, parce que le vainqueur ne doit jamais oublier que les nations sont indépendantes, qu'elles ont toutes leurs intérêts, leur dignité, leur honneur à défendre, et que si elles ont des querelles à vider, la réparation doit être proportionnée à l'injure et ne saurait en excéder l'importance.

Car, il est clair que le vaincu, n'ayant eu la possibilité d'aucune option, est contraint par la force de souscrire, malgré lui, à tout ce qu'on lui dicte. Cette contrainte existance au moment de la signature du traité de paix, devient à mesure que s'écoule le temps, de plus en plus lourde.

En effet, le vaincu, mis au début dans l'obligation de tout accepter sans pouvoir réagir, se prépare tout naturellement à revendiquer tout ce qu'il juge être sien; et, dès que l'occasion favorable se présente, il tente de se débarrasser de toute clause préjudiciable. A la base de ce revirement se cache l'instinct de conservation de la nation (1).

Donc, là encore, le traité sera sujet à des modifications radicales. Tôt ou tard, il sera ramené à une observation stricte de la réalité, seule condition de la stabilité intangible des traités. Car, il convient de remarquer logiquement que si la tranquillité publique exige que les engagements soient sacrés, elle n'en exige pas moins que les mêmes engagements soient fondés sur des principes de justice et d'équité. Il va de soi que le conquérant qui impose sa loi devrait bien se convaincre que l'ennemi de la paix n'est pas celui qui cherche à sauver sa vie et son honneur mais bien celui qui prétend les ravir à son adversaire.

En dehors de ces situations peu normales, la vie sociale elle-même est en perpétuel mouvement; des forces nouvelles et des besoins nouveaux, créateurs ou destructeurs apparaissent sans cesse. Il découle de là, que les accords librement délibérés et très réguliers, qui étaient en parfaite harmonie avec la réalité au moment de leur conclusion peuvent ne plus correspondre à la réalité à un moment ultérieur. L'évolution législative du droit interne, qui est évidente pour tout légiste, montre bien

(1) Le Fur, « Etat fédéral et Confédération d'Etats », p. 456.

l'existence de cette loi évolutive, que le législateur est obligé de suivre (1).

De ces situations se dégage l'idée que les traités ne sont pas toujours ce qu'ils devraient être, si l'on veut appliquer le principe d'une relation étroite entre le droit et la réalité. Du reste, cela découle implicitement de l'art. 19 du Pacte de la S.D.N. stipulant que l'Assemblée de la S.D.N. peut inviter les membres de celle-ci « à procéder à un nouvel examen de traités devenus inapplicables ».

D'ailleurs le seul examen rétrospectif des applications de la règle *Pacta sunt servanda*, nous ramène à la constatation que les traités n'ont pas toujours été exécutés et maintenus dans leur forme primitive à travers le temps.

Il ne faudrait pas croire que les traités internationaux conclus sans que le terme de leur durée soit expressément fixé comme c'est le cas pour les traités de paix, lient les parties contractantes à perpétuité. Pareil caractère de durée serait un non-sens, une absurdité (2).

La raison en est simple: si les traités existent pour les Etats, la réciprocité n'est point vraie. Les traités sont un des moyens d'organiser au mieux les relations entre les puissances. Il s'en suit que, dès que ces traités sont en discordance avec la réalité, dès qu'ils sont devenus compromettants pour la vie politique et économique d'un pays, dès qu'ils portent atteinte à l'existence même d'un Etat, ils ne répondent plus à leur raison d'être. Dans ce sens, le jurisconsulte Bluntschli remarque que « les traités cessent d'être obligatoires lorsqu'ils arrivent à être en contradiction avec le développement des droits généraux

(1) L. Le Fur, « Précis de D. I. P. », 1931, p. 217.

(2) L. Le Fur, « Règles générales du Droit de la Paix », Académie de Dr. Int., Recueil des cours 1935, t. IV, p. 229, 230.

de l'humanité et avec le Droit International lui-même » (1).

Ces quelques idées préliminaires nous conduisent à la sage formule de l'article 19 du Pacte de la S.D.N., qui tient justement compte de cette loi naturelle et dynamique de la vie internationale. L'institution de la revision des traités constitue la clé de voûte de l'adaptation des traités existants aux conditions nouvelles. Son application est de nature à éviter des catastrophes, puisque comme l'a remarqué M. G. Scelle « on ne peut prétendre ignorer, en effet, surtout à l'époque où nous vivons qu'il s'agit là d'une question de paix ou de guerre » (2).

Voilà pourquoi, les auteurs du Pacte de la S.D.N., en plaçant le maintien de la paix mondiale en tête de leur programme, se trouvaient dans l'obligation d'insérer dans le Pacte, l'art. 19, ainsi formulé:

« L'Assemblée peut, de temps à autre, inviter les membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables, ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde » (3).

Antérieurement à l'art. 19, la manière la plus efficace, sinon la seule, de procéder à cet inévitable changement des traités, était le recours à la force. Mais la Grande Guerre a entraîné un sentiment de répulsion à l'égard de ce procédé barbare et aujourd'hui tout le monde répugne à y recourir. La preuve en est fournie par la conclusion de

(1) Bluntschli, « Le Droit international codifié », art. 457, p. 269, art. 460, p. 263.

(2) Georges Salle, « Théorie juridique de la revision des traités », Paris, 1936, p. 11.

(3) v. Basdevant, « Droit International Public », cours de doctorat, 1934-1935. p. 82, « ceux qui ont élaboré le Pacte ont parfaitement compris que le maintien de l'état des choses actuellement existant ne pouvait pas être confirmé pour toute la durée des siècles et ils ont introduit le principe de revision dans l'article 19. »

nombreux accords, (ex. Briand-Kellogg) ayant pour but d'éviter à tout prix la guerre en tant que moyen de solution des différends internationaux. La valeur de cette constatation est capitale, puisque l'on a recours non pas aux armes, mais à une procédure tout opposée, civilisée et juridique, qui exclut la brutalité pour admettre le règlement pacifique.

Ainsi, à côté de facteurs psychologiques très importants convergeant vers un désir: éviter le retour d'un cataclysme comme celui de la Grande Guerre, d'autres facteurs d'ordre purement scientifique ou exclusivement matériel, conséquences directes de l'évolution économique et sociale dont nous avons déjà parlé, nécessitent obligatoirement à certaines périodes de l'histoire la revision des traités. C'est là la meilleure façon de reconnaître les droits légitimes des peuples.

Donc, toute manifestation nouvelle de vie, consécutive à cette loi d'évolution, détermine impérieusement l'adaptation de nouvelles règles juridiques vraiment applicables: *Ubi societas, ibi jus*.

Que le Droit prenne la forme de la vie social, que le « décalage » entre la réalité et la forme juridique qui la représente soit réduit au minimum, voilà un précepte que nous aimerions faire nôtre, et cela d'autant plus que l'antithèse de cette indispensable nécessité de la revision des traités nous conduit *ipso facto* aux catastrophes, dont l'histoire fournit de multiples exemples.

En partant de ce principe, que la règle de droit doit traduire fidèlement la nécessité sociale et en admettant que le progrès consiste dans les libres et continuelles modifications de l'équilibre des forces, nous arrivons nécessairement à la solution appropriée de l'article 19. (1)

C'est la base de la réglementation de tous les conflits

(1) M. Bourquin. « La Sécurité collective ». Conférence permanente des Hautes Études Internationales. Paris, 1936, p. 221. « La revision des

présents ou futurs par l'emploi d'un procédé purement juridique tel que l'exigent les principes de toute société moderne et bien organisée.

Cette procédure est forcément pacifique. Voilà pourquoi il devient clair que tout traité ou pacte qui ne fait pas état de cette institution est contraire à la paix. Or, que constitue de ce point de vue le nouveau Pacte Balkanique de 1934, qui semble intentionnellement ignorer la possibilité de la révision des traités de la manière admise par le Pacte de la S.D.N., sinon un retour au passé méritant la réprobation de tous ceux qui luttent pour la paix.

C'est pourquoi, croyons-nous, le Pacte en question, n'envisageant que la cristallisation du statu quo territorial actuel des Balkans, qui du reste n'est ni équitable, ni simplement juste du point de vue territorial, ethnique et économique, est dangereux pour la paix.

A cet égard, le Pacte Balkanique contrevient directement à l'esprit de la S.D.N., à sa mission de construire juridiquement la permanence de la paix, grâce à l'introduction de l'inéluctable nécessité de la révision de tous les traités dès que la nature des choses n'est plus en accord avec la teneur des textes « dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde ». C'est la guerre que l'on veut proscrire et c'est là la seule raison d'être de la Société Genevoise, celle que le Pacte d'Athènes semble implicitement ne pas admettre.

Quant à la procédure pacifique de règlement des conflits, il faut souligner la supériorité évidente en ce qui concerne la solution finale des conflits. En effet, con-

traités », par L. Le Fur et de Geouffre de la Pradelle... « Or, précisément parce que le droit est une règle de vie, il ne peut s'opposer à la vie, il doit évoluer avec elle pour pouvoir continuer à s'y adapter. Le droit n'est pas la prolongation indéfinie d'une jouissance déterminée, le maintien du statu quo alors que des modifications profondes se sont produites dans l'état social... ».

trairement à l'état d'esprit dont s'inspire le plus généralement un traité de paix, ici les parties en cause se verraient munies de ces qualités que leur reconnaît le Droit International: souveraineté et indépendance; elles seraient sur le même pied d'égalité et en dehors des éléments psychologiques qui ne sont pas les moins importants, le différend serait soumis à une discussion réfléchie et bien pesée par l'opinion générale au sein de la S.D.N. et résolu de façon la plus objective sans qu'on ait recours à la guerre. La plus belle fonction que s'est fixée la Société Internationale ainsi organisée sera d'avoir reconnu l'opportunité de l'article 19.

A ce propos, nous saisissons ici l'occasion qui nous est fournie de rendre hommage à Monsieur le Professeur L. Le Fur pour la hauteur de vue avec laquelle il s'est exprimé sur l'avenir du droit des gens dans le passage que voici:

« La grande tâche de ce siècle, et il est impossible qu'on n'en voie pas la fin, sera d'aider de toutes ses forces à l'accomplissement de la dernière étape de l'évolution du Droit, l'extension à l'Etat souverain de cette règle de la solution pacifique des conflits qui s'imposent aujourd'hui à tous les autres groupements y compris les Etats dits non-souverains, comme les Etats membres des Etats fédéraux. Il faut affirmer hautement que ce qui est coupable, injuste et cruel pour les particuliers, l'est également pour les gouvernements, donc aussi pour les Etats au nom desquels ils agissent » (1).

En effet, l'Etat en fin de compte, est un ensemble de services publics coordonnés et hiérarchisés. qui a été créé pour assurer à ses ressortissants le triomphe du droit sur la force, il faut absolument pour la paix du monde et le

(1) L. Le Fur, « Les bases juridiques de S.D.N. », p. 32.

salut de l'humanité que le règne du droit s'étende enfin aux Etats également. (1)

Du fait que le Pacte de la S.D.N. contient dans son art. 19 ce principe de la révision pacifique des traités, il l'introduit dans le droit international positif, comme une règle de droit. Dans ce cas, il devient exact de soutenir que tout différend doit se régler désormais dans le cadre de la légalité, puisque la guerre est mise hors la loi. Il en résulte que seul l'état de paix peut être considéré comme le régime exclusif de notre civilisation.

La disposition ci-dessus, intéresse particulièrement la célèbre Question d'Orient (2) qui, par malheur, est loin d'avoir été définitivement réglée par le dernier traité de paix de Neuilly. Cette question d'Orient exige d'être examinée à nouveau. En effet, les causes des troubles d'autrefois, origine de toute une série de guerres locales ou continentales, subsistent encore. Les Balkans continueront de vivre sous un statut territorial, ethnique et économique propice à des conflits à venir, si toutefois on continue à méconnaître le grand principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, principe que la Révolution française avait proclamé pour l'ensemble de l'humanité.

Donc, pour pacifier ce coin d'Europe, la mise en œuvre de l'article 19 est inévitable. Ce n'est qu'à partir de son application qu'un changement radical pourra intervenir pour mettre fin à l'instabilité balkanique, car « la revision des traités n'est qu'un des aspects fragmentaires de la discipline juridique sans laquelle il ne peut y avoir ni sécurité ni solidarité ni paix locales ». (3)

De ce point de vue, le Pacte Balkanique, étant tout

(1) L. Le Fur, « Règles générales du Droit de la Paix », Académie de Dr. Int., Recueil des cours 1935, t. IV, p. 236.

(2) G. Chévoiff, « La Question d'Orient », 2 tomes, Sofia, 1926 (en bulgare).

(3) G. Scelle, « Théorie juridique de la revision des traités », Paris, 1936, p. 92.

opposé à la revision des traités, nous sommes obligés d'exprimer, une fois de plus, le regret qu'un tel principe de paix soit méconnu par lui et ne puisse s'appliquer à l'intérieur des Balkans, où les conflits d'hier peuvent encore surgir.

En effet, la procédure choisie par le Pacte d'Athènes n'est pas celle du Pacte de la S.D.N. La première n'exclut pas le recours aux armes, tandis que la seconde la repousse catégoriquement. Voilà la considération primordiale qui condamne le Pacte Balkanique.

Seulement qu'on n'essaie pas de nous dire: « à quoi bon répéter toutes les clauses qui se trouvent dans le Pacte de la S.D.N., puisque nous, les signataires du Pacte Balkanique, en qualité de membres de cette S.D.N. nous les avons déjà admises ». Dans ce cas la réponse est aisée: « A quoi bon conclure un pacte singulier fondé sur un seul article du Pacte de la S.D.N., l'art. 10, qui du reste lui-même, non seulement n'est pas complet, si vous omettez intentionnellement l'art. 19 du même Pacte, mais est par surcroît mal interprété par le Pacte d'Athènes puisqu'il tend à garantir l'éternité du statut quo balkanique ».

Par conséquent, si les signataires du Pacte Balkanique prétendent que leur accord est modelé sur celui de la S.D.N. ils ne sont pas fondés à donner une mauvaise interprétation de l'article 10 surtout à exclure de leur texte l'article 19 — de sorte que, dans ce cas, ils doivent accepter toutes les critiques justifiées par l'esprit du Pacte de la S.D.N., critiques qui atteignent toute tentative visant à s'affranchir des obligations de ce dernier, puisqu'il constitue la clé de voûte de la paix et de l'entente internationale. De ce seul point de vue théorique et en dehors de toute autre considération, la Bulgarie a raison de le repousser.

Le loyalisme de la Bulgarie à l'égard de la S.D.N. est irréprochable. Elle croit fermement, comme tout membre attaché à la S.D.N., que cet organisme est le seul susceptible de faire régner la paix. La Bulgarie apporte à l'appui de ses revendications de multiples et pertinentes raisons d'ordre juridique, ethnique, économique; elle peut équitablement se permettre de solliciter: quelques rectifications à des frontières injustes et artificielles, afin de corriger le principe méconnu de autodisposition des peuples; la reconnaissance des droits des minorités Bulgares, habitant en masse en Macédoine, en Dobroudja, en Thrace et dans les confins occidentaux et enfin le libre accès à la mer Egée, condition vitale de son activité économique. Or, un précédent peut être invoqué qui permet à la Bulgarie d'avoir foi en l'avenir.

C'est la décision prise en 1925 par le Conseil de la S.D.N. qui comme on le sait a donné raison à la Bulgarie à propos du *conflit gréco-bulgare*, conflit où il s'agissait d'invoquer les articles 10 et 11 du Pacte de la S.D.N. (1).

Bref, il faut vouloir, sans peur, la revision des traités, car elle implique un principe primordial qui constitue la clef des garanties de la paix et qui s'exprime dans le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Elle promet la correction des quelques graves imperfections des traités de paix, sans pour cela que ces traités disparaissent.

En exposant la raison d'être de l'article 19, nous tenons compte de l'objection qu'on pourrait nous adresser, de défendre non pas le besoin d'une revision occasionnelle des traités nécessitée par des conjonctures nouvelles, mais d'avoir en vue une théorie revisionniste, qui prétendrait aboutir par voie pacifique à un impérialisme pur et simple. Nous repoussons catégoriquement cette thèse,

(1) J. O. de la S.D.N., 1925, p. 1696 et ss.

qui mérite d'être battue en brèche.

Pour cette raison, nous allons donner un bref aperçu des articles du Pacte de la S.D.N. qui sont en étroite corrélation avec l'article 19 et qui mettent la S.D.N. en mesure de manifester pratiquement sa puissance en sauvegardant la paix. Et ce faisant nous serons fatalement amenés à nous arrêter tout d'abord, sur l'article 10 du Pacte de la S.D.N.

La relation entre l'art. 10 et l'art. 19 du Pacte de la S.D.N. en dehors de leur solidarité intrinsèque, est par surcroît un fait historique, car l'art. 19 dérive directement de l'art. 10, ce qui explique l'inclusion de deux articles d'autrefois dans le seul art. 20 que l'on trouve dans le projet primitif du Pacte du Colonel Honse en date du 16 juillet 1918 (1).

Actuellement, l'article 19, tout en étant moins net, peut-être, concrétise l'esprit pacifique qui anime la Société pour la solution des conflits.

Une considération qu'il faut toujours avoir présente à l'esprit et que le Pacte Balkanique n'a pas observée, est que l'art. 10, dans sa forme complète, n'est nullement incompatible avec l'art. 19. Tout au contraire, les deux articles se complètent rationnellement. Ainsi, l'art. 10 nous dit: « *Les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression le Conseil avise au moyen d'assurer l'exécution de cette obligation* ».

L'art. 19 dont nous avons cité le texte (p. 128) suppose déjà l'existence de l'art. 10, qui garantit les modifications des compétences territoriales par la violence,

(1) G. Scelle, « Théorie juridique de la revision des traités », Paris, 1936, p. 74.

puisque'il se réfère à la solution tout explicite consistant à remanier un traité devenu menaçant pour la paix, traité qui, jusqu'à sa revision, garde son existence grâce à l'art. 10. Nous devons, donc, admettre que la matière la plus importante de l'art. 19 se trouve dans l'art. 10, et non ailleurs. Au surplus, ayant à l'esprit le Préambule du Pacte de la S.D.N. qui fournit un résumé des buts essentiels de la Société, nous sommes en état de dire que pour le maintien de la paix, qui n'est qu'une situation présente et future, l'art. 19 occupe une place primordiale parmi tous les autres.

Il en résulte très logiquement que tout pacte qui aura comme base exclusive, soit l'art. 10 sans l'art. 19, soit l'art. 19 sans l'art. 10, est un pacte mal venu, étant donné que ces deux articles forment un tout et sont idéologiquement inséparables. Le grief qu'on peut adresser à un pacte de cette catégorie, est qu'il contredit le but même de la S.D.N., à savoir le maintien de la paix. Ainsi, la plus forte objection qu'on puisse faire au Pacte d'Athènes et qu'il ne peut réfuter, c'est d'avoir eu cette prétention de se baser uniquement sur l'article 10 — et encore mal interprété — au cas où le Pacte Balkanique verrait en lui le défenseur absolu du statu quo territorial. En effet, que l'art. 10 ne vise nullement l'éternité du statu quo territorial cela va de soi, du seul fait qu'il fait partie d'un Pacte qui lui-même reconnaît le caractère temporaire de tout accord international.

S'il est vrai que l'art. 10 stipule que les membres de la S.D.N. s'engagent à respecter l'intégrité territoriale et l'indépendance politique actuelle, il n'est pas moins vrai que cela n'est nullement opposé à la revision pacifique des traités. Bien au contraire, l'art. 10 admet cette revision légale, puisqu'il est destiné à repousser toute agression extérieure qui tendrait à changer les frontières non pas par le procédé

que prévoit l'art. 19, mais par l'emploi de moyens violents. Ces actes de violence sont spécifiés par l'article même, qui stipule: « en cas d'agression, de menace ou de danger d'agression ».

M. Motta, le délégué suisse, l'a très bien remarqué au cours de la 25^e séance plénière de la II^e Session de l'Assemblée, en disant que cet article, bien que constituant: « un manteau de plomb », n'est point un instrument de réaction. La S.D.N. désirant avant tout rester l'instrument de l'évolution et de l'élan vers la liberté, l'art. 10 ne garantissait nullement l'intégrité des territoires de ses membres. Il ne s'agit, le cas échéant, que de condamner toute agression extérieure contrevenant à cette interprétation et d'obliger les membres de la S.D.N., à s'adresser au Conseil de celle-ci, en vue de solliciter sa protection.

La résolution prise en 1921 par la Commission des amendements du Pacte de la S.D.N., explique, elle aussi, que l'art. 10 n'a nullement l'intention de fixer à perpétuité l'organisation territoriale et politique existant à l'heure actuelle, et il n'exclut pas la possibilité de changements territoriaux et politiques par divers moyens légitimes (1).

La commission des juristes ajoutait de son côté que « de tels changements ne pouvaient être apportés qu'à la suite de délibérations pacifiques et par l'intermédiaire salulaire de la S.D.N. ».

C'est pourquoi, M. Mandelstam remarque avec beaucoup de justesse qu'interprété en ce sens, « il ne signifie pas la perpétuité du statu quo territorial ou politique, mais seulement sa garantie contre toute modification violente

(1) L. Le Fur, « Règles générales du Droit de la Paix », Académie de Droit Int., Recueil des cours, 1935, t. IV, p. 226.

venant de l'extérieur, l'art. 10 du Pacte paraît la pierre angulaire de la S.D.N. ». (1)

Puisque, en même temps, une évolution continue et des changements constants ne cessent d'apparaître dans les relations de pays à pays, les traités deviennent avec le temps sujets à des fluctuations et ils doivent être constamment adaptés aux nouvelles conditions de la vie internationale.

Ainsi, nous avons constaté que l'art. 10 ne fixe nullement à perpétuité les frontières telles qu'elles existent actuellement. A ceci s'opposerait avant tout le droit naturel, ainsi que la thèse acceptée par la Conférence de la Paix et insérée plus tard dans le Pacte de la S.D.N. de M. Wilson sur le droit de chaque pays à disposer de lui-même, droit reconnu par l'art. 1 du projet de Pacte, en vertu duquel toute communauté faisant partie d'un Etat quelconque peut demain affirmer sa propre volonté et se constituer en Etat.

Il est juste d'ajouter que l'art. 10 est à la base de toute discussion où sera invoqué l'art. 19. Ainsi donc, cet art. 19 apparaît comme une soupape de sûreté introduite dans le Pacte, puisqu'il garantit l'emploi de moyens légitimes au lieu de violence. A plus forte raison puisqu'en faisant les traités de paix des injustices se sont glissées au détriment des vaincus, la présence de l'art. 19 justifie l'espoir de voir rajuster dans un sens plus équitable certaines situations intenable. En effet, les vaincus solliciteront suivant la procédure la revision des traités en vue d'effacer toutes les conséquences équivoques que la guerre a engendrées. Cela aura pour effet, de supprimer la division des peuples en deux catégories opposées: vainqueurs et vaincus et d'installer dans le monde une paix non menacée.

(1) Mandelstam, « La S.D.N. et les Puissances devant le Problème arménien », Paris, 1926, p. 110.

C'était là d'ailleurs aussi bien l'intention du Président Wilson que celle du Président Clemenceau. En voici la preuve. Dans sa lettre du 14 juin 1919 au Président de la Délégation Allemande à la Conférence de la Paix, M. Clemenceau s'exprimait de la manière suivante: « Les » puissances alliées et associées croient que ce traité ne » constitue pas seulement un règlement de la grande » guerre, mais qu'il établit la base » (art. 10) « sur laquelle » les peuples de l'Europe pourront vivre ensemble sur » un plan d'égalité et d'amitié. Le traité crée en même » temps l'organe *nécessaire* pour régler pratiquement tous » les problèmes internationaux par voie de discussion » et d'accord » (art. 19) « et pour trouver moyen de mo- » difier de temps à autre le règlement de 1919, en l'adap- » tant à des faits nouveaux et à des conditions nouvelles » à mesure qu'elles se présentent... etc. ». (1)

On voit ici incontestablement la pensée intime d'un des principaux auteurs du Traité de Paix, pensée qui se résume en ceci: Faisons le Traité aujourd'hui et si demain il apparaît qu'il est incompatible avec la réalité des situations, nous nous engageons à le reviser.

Bref, l'art. 10 ne doit pas être interprété comme un moyen de maintenir à jamais les frontières d'après-guerre, mais au contraire il est la base de la discussion de demain. Ainsi, le Pacte Balkanique est dans l'erreur s'il pense fonder son édifice sur l'art. 10, en tant que garantissant l'immutabilité du statu quo territorial.

Le caractère inflexible de l'indissoluble lien qui dans tout raisonnement logique relie l'art. 10 à l'art. 19 apparaît de façon certaine dans les travaux préliminaires du Pacte de la S.D.N. A cet effet, il convient, pour se rendre compte de l'esprit qui les animait, de mettre en

(1) « Le Temps » du 18 juin 1919.

lumière la déclaration que M. Orlando faisait à la 3^e Séance Plénière de la Paix tenue le 14 février 1919, après les déclarations du Président Wilson et de Lord Cecil. M. Orlando, délégué italien, souligna lui aussi les solutions adoptées par la Commission, solutions d'autant plus heureuses, disait-il, qu'elles sont le résultat d'un compromis :

« Notre tâche, ajouta-t-il, était d'une difficulté incomparable. Nous procédions de deux principes absolus dont la conciliation pouvait paraître à priori, dialectiquement impossible: d'un côté la souveraineté des Etats, superlatif qui ne supporte ni comparaison ni relation, et de l'autre, la nécessité d'une limite supérieure imposée à la conduite des Etats, afin que la sphère de leurs droits pût s'harmoniser avec celle des droits de tous les autres, afin que leur liberté ne pût pas comprendre la liberté de faire le mal. Nous avons pu réaliser la conciliation sur la base du serf-contraint par coercition spontanée, de sorte que les Etats seront menés dans l'avenir sous le contrôle de l'opinion publique du monde entier à reconnaître volontairement la limite qui leur est imposée par égard à la paix universelle » (1).

Une fois rendu public le projet de Pacte du 14 février, la presse commença à discuter les termes adoptés. Les critiques diverses n'ont pas manqué. Cependant, l'actuel art. 19 était le moins touché par les observations.

Cet exposé nous démontre, que l'existence de l'art. 19 n'est qu'un moyen d'adapter juridiquement le cours des choses et de traduire fidèlement la réalité dans le droit.

Car comprendre vraiment le respect de l'intégrité territoriale et de l'indépendance de chaque Etat, ainsi que la garantie de cette intégrité territoriale et de cette indé-

(1) C.-A. Klugver, « Documents on the League of Nations », London, 1920, p. 19

pendance stipulées à l'art. 10 du Pacte, qu'est-ce, sinon envisager non pas une situation abstraite et vaguement définie, mais un cas concret et présent?

Autrement dit, par l'effet de l'art. 19, l'art. 10 se prolonge dans le temps et se fortifie pratiquement en admettant fidèlement tout changement intervenu. Par conséquent, le Pacte Balkanique, en engageant l'avenir d'une manière immuable, fait abstraction de l'idée que l'art. 10 est en étroite relation avec l'art. 19.

De l'art. 19 on peut aussi rapprocher l'art. 11, qui concerne le rôle politique de la S.D.N. en présence d'une guerre ou d'une menace de guerre. L'un et l'autre ont pour but de maintenir la paix, d'apporter une solution à toute situation dangereuse, afin de prévenir l'éventualité d'un conflit, avec cette différence que l'article 11 ne peut changer l'ordre existant, tandis que l'art. 19 veut au contraire modifier cet ordre en renouvelant les traités qui mettent en péril la paix du monde. Mais l'art. 11 peut très bien recommander l'application de l'art. 19, en tant que mesure destinée à écarter toute conflagration menaçante.

Ainsi l'innovation que présente cette institution de l'art. 19 est le plus grand bien qu'on a pu apporter à l'humanité. *Pourtant, du point de vue de la procédure, cette revision des traités est malheureusement très imparfaite.* Que les traités de paix ne représentent pas le dernier mot de l'histoire, tout le monde en convient. Mais que l'on doive admettre les traités de paix en tant que conception statique dans les rapports internationaux comme base de toute discussion postérieure, cela est tout aussi incontestable. Déjà Vattel écrivait en 1758: « On ne peut se dégager d'un traité de paix en alléguant qu'il a été extorqué par la crainte ou arraché par la force »(1).

En renouvelant notre regret de cet oubli de l'art. 19, dans le Pacte Balkanique, nous devons cependant don-

(1) Vattel, « Droit des gens », IVe chapitre, p. 837.

ner une idée de la possibilité éventuelle qui peut mettre en mouvement cette institution indispensable à la paix.

Elle est simple. C'est l'Assemblée de la S.D.N. qui est seule compétente pour procéder à la revision d'un traité, devenu inapplicable du fait de circonstances nouvelles. L'attention de l'Assemblée peut être attirée par tout membre dès que le traité est inapplicable. Le mot « inapplicable » qui se trouve dans le texte de l'art. 19 ne signifie pas que le traité soit matériellement intolérable, mais que son remaniement s'impose du fait des conflits éventuels qui naîtraient de son application rigoureuse.

En dépit des obstacles que le Pacte de la S.D.N. oppose aux conflits éventuels, en dépit des autres traités qui sont venus compléter le Pacte à ce point de vue, le moyen le plus sûr d'éviter cette catastrophe, est d'en éliminer les causes, en mettant un terme à la situation qu'engendre un traité devenu inapplicable.

Un inconvénient majeur met en échec le fonctionnement pratique de l'art. 19, c'est celui de la règle de l'unanimité exigée pour le vote de la revision des traités.

Il suffit, donc, qu'un seul membre de l'Assemblée soit d'avis contraire pour qu'on lui donne raison, malgré la majorité écrasante susceptible de demander la revision. De cette façon, on est malheureusement presque toujours sûr d'avoir l'opposition au moins d'un Etat qui, pour ne pas se dessaisir des avantages dont il profite présentement oppose son veto, afin que la revision ne puisse jamais se faire, et cela au détriment de la paix, qui intéresse la société internationale en entier.

Toutefois, on peut espérer que la procédure de l'art. 19 sera modifiée dans un sens plus efficace. Cet espoir, nous le trouvons dans la notion de sécurité collective dont on nous entretient depuis un certain temps et qui prend

de plus en plus consistance chez les peuples (1). C'est le système par lequel un Etat, outre sa propre force, peut compter sur le secours des autres Etats. Mais la notion de sécurité collective bien comprise dépasse certainement la simple interdiction du recours à la violence pour se faire soi-même sa propre justice, car elle implique la création d'une atmosphère favorable aux règlements pacifiques des conflits.

Fatalement on revient à l'article concernant la revision pacifique des traités qui, jusqu'à présent, n'a pas eu d'application pratique, mais qui, par la force des choses, sera un jour applicable, sans quoi, tôt ou tard, les conflits seront inévitables et la sécurité collective sera ébranlée.

Ainsi le but à atteindre pour l'Assemblée de la S.D.N. réside dans l'élimination de cette contradiction entre le texte et la réalité. C'est là le côté positif de l'art. 19, par lequel il dépasse en importance la dynamique du Droit International de la cause « *rebus sic stantibus* ». (2)

Au surplus, l'art. 19 peut servir de point de départ à une législation internationale, pour autant que son application ne rencontre pas d'opposition. La portée pratique intéresse des cas particuliers, mais c'est là précisément sa plus grande valeur; car, dans le domaine international, la législation se rapporte avant tout à des situations particulières, et il n'en est pas comme dans la vie interne de l'Etat, où les normes générales occupent parfois la première place.

(1) de La Pradelle, « Sécurité collective » ou « Liberté Sociale », *Revue de Droit International*, t. XIV, 1934.

(2) L. Le Fur, « Règles générales du Droit de la Paix », *Académie de Dr. Int.*, *Recueil des cours*, 1935, t. IV, p. 223.

Conclusion.

Dès son élaboration, le Pacte dit Balkanique portait, donc, en son sein une contradiction pleine de menaces, qui l'a empêché d'atteindre à une universalité balkanique. Il est possible que les signataires du Pacte d'Athènes — Etats agrandis par la seconde guerre balkanique et par la grande guerre — créent un instrument dont le but caché est d'astreindre à une condition inférieure un Etat déjà soumis de façon excessive aux obligations d'un traité qui dépassent de beaucoup l'asservissement d'un pays vaincu. Il est possible également de créer une organisation balkanique des puissances à droits égaux pour des tâches communes; mais ce qui à la longue n'est pas possible, c'est de conjuguer ces deux systèmes.

Les erreurs commises à Neuilly à l'égard de la Bulgarie, sont évidentes. Elles consistent:

I — A avoir détaché de la Bulgarie des territoires bulgares très étendus: Macédoine, Thrace, Dobroudja, Confins occidentaux:

II — A méconnaître les minorités bulgares, en prétendant ignorer ou expressément nier l'existence d'éléments bulgares sur les dits territoires, ce qui offense toute vue judiciaire de la liberté; car en dehors de toute preuve juridique, nous sommes encore en présence d'une réalité importante dans les cadres des Etats voisins de la Bulgarie.

III — A priver la Bulgarie de l'accès à la mer Egée, privation rendue plus déplorable encore du fait de la non-exécution de l'art. 48 du traité de Neuilly qui octroie formellement à la Bulgarie l'accès à cette mer, une telle situation mettant la Bulgarie dans l'impossibilité d'avoir une vie économique normale et prospère.

La Bulgarie, in abstracto, n'a pas d'hostilité préconçue contre un pacte balkanique, qui représenterait vraiment une création vivante, ayant ses raisons d'être, ses racines dans le sol. Tout au contraire, elle en souhaite vivement la réalisation. La Bulgarie n'a repoussé le Pacte Balkanique que lorsque les autres Etats l'ont réalisé d'une façon inacceptable pour elle. Ce qu'elle demande, c'est la fin d'une distinction entre pays enrichis et dépouillés. Elle souhaite que l'on aborde les problèmes balkaniques dans un nouvel esprit, et que le Pacte Balkanique cesse d'apparaître comme l'exécution de la volonté des puissances victorieuses, qu'un auxiliaire de la politique du statu quo.

On peut penser que nos affirmations constituent un réquisitoire contre le Pacte d'Athènes; ce n'est cependant pas le but que nous poursuivons ici. *Le Pacte d'Athènes n'est en fin de compte qu'une procédure politique* dont les signataires peuvent se servir dans un sens ou dans un autre et dont le succès dépend de la réalité politique.

Mais en décidant de ne pas adhérer au Pacte, le gouvernement bulgare ne se bornait pas à une critique négative. Bien que conscient des faiblesses et des dangers du Pacte Balkanique projeté, il n'a pas refusé dès le début de collaborer avec chacun des signataires en particulier. Le but que le gouvernement bulgare poursuit n'est pas de se détourner d'une politique de paix, mais de lui donner une nouvelle impulsion, la seule qui puisse être profitable à tous les intéressés. L'expérience a montré, en ce qui concerne la Petite Entente, que la procédure adoptée par elle est impuissante à supprimer la tension résultant du traité de Trianon. Pourquoi donc le Pacte d'Athènes effacerait-il la tension résultant du traité de Neuilly? Il faut employer d'autres méthodes, qui donneront de meilleurs résultats si les gouvernements inté-

ressés font preuve de bonne volonté. C'est une proposition sincère et confiante que la Bulgarie fait aux autres puissances, en leur suggérant d'aborder les problèmes avec d'autres principes que ceux qui les ont guidés dans la conclusion du Pacte Balkanique.

Si la Bulgarie n'a pas encore obtenu de réponse précise à une demande implicitement produite du fait de son abstention au Pacte dit Balkanique, elle ne considère pas cette attitude comme un refus, mais comme la preuve que sa situation a donné à réfléchir aux autres pays sur les méthodes employées jusqu'ici. Un changement de méthodes s'impose.

Pour toutes ces raisons, nous nous estimons fondés à croire que le Pacte aurait tôt fait de se briser sur les obstacles que la Bulgarie serait en mesure de lui opposer du fait de sa situation géographique et de sa condition spéciale, qui en fait le point névralgique de la péninsule.

Il est, donc, compréhensible que sans l'adhésion de la Bulgarie, aucun accord politique ou économique n'aura de parfaite stabilité. La péninsule des Balkans, au centre de laquelle se situe la Bulgarie, présente une unité géographique et économique des plus favorables à une cohésion dont elle ne peut être exclue.

Le Pacte dit Balkanique, n'a pas tenu compte, semble-t-il, de cette loi physique et historique.

Plus on envisage toutes ces solutions, plus il apparaît que la paix future repose sur une entente politique et économique de la Bulgarie avec tous ces voisins.

Annexe.

PACTE D'ENTENTE BALKANIQUE.

S. M. le roi de Roumanie, le président de la République hellénique, le président de la République turque, S. M. le roi de Yougoslavie, désireux de contribuer au raffermissement de la paix dans les Balkans, animés de l'esprit d'entente et de conciliation qui a présidé à l'élaboration du pacte Briand-Kellogg et aux décisions y relatives de l'assemblée de la Société des Nations, fermement décidés à assurer le respect des engagements contractuels déjà existants et le maintien de l'ordre territorial actuellement établi dans les Balkans, ont résolu de conclure un Pacte d'Entente Balkanique et, à cet effet, ont désigné pour leurs plénipotentiaires respectifs, S. M. le roi de Yougoslave: S. E. M. Jevtitch, ministre des Affaires étrangères; le Président de la République hellénique: M. Maximos, ministre des Affaires étrangères; S. M. le roi de Roumanie: M. Nicolas Titulesco, ministre des Affaires étrangères; le Président de la République turque: S. E. Tewfik Rouchdybey, ministre des Affaires étrangères, lesquels, après avoir échangé leurs pleins pouvoirs en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes:

« *Article premier.* — La Roumanie, la Grèce, la Turquie et la Yougoslavie garantissent mutuellement la sécurité de toutes leurs frontières balkaniques.

» *Art. 2.* — Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à se concerter sur les mesures à prendre en présence d'éventualités pouvant affecter leurs intérêts, tels qu'ils sont définis par le présent accord. Elles s'engagent à n'entreprendre aucune action politique envers tout autre

pays balkanique, non signataire du présent accord, sans avis mutuel préalable, et à n'assumer aucune obligation politique envers tout autre pays balkanique sans le consentement des autres parties contractantes.

» *Art. 3.* — Le présent accord entrera en vigueur dès sa signature par toutes les puissances contractantes; il sera ouvert à tout autre pays balkanique, dont l'adhésion fera l'objet d'un examen favorable de la part des parties contractantes et prendra effet dès que les autres pays signataires auront notifié leur accord.

» En foi de quoi, les dits plénipotentiaires ont signé le présent acte.

» Fait à Athènes le 9 février 1934

» En quatre exemplaires, dont un a été remis à chacune des Hautes Parties Contractantes. »

PROTOCOLE ANNEXE DU PACTE D'ENTENTE BALKANIQUE.

Au moment de procéder à la signature du Pacte d'Entente Balkanique les quatre ministres des Affaires Etrangères, de Grèce, de Roumanie, de Yougoslavie et de Turquie, ont considéré nécessaire de préciser comme il suit, la teneur des engagements que prennent leurs pays et de stipuler expressément que ces décisions font partie intégrante du Pacte.

Art. 1. — Est considéré comme agresseur tout pays qui aura commis en des actes d'agressions prévus par l'art. 2 des conventions de Londres du 3-4 juillet 1933.

Art. 2. — Le Pacte d'Entente Balkanique n'est dirigé contre aucune puissance. Son but est de garantir la sécurité des frontières balkaniques contre toute agression de la part d'un Etat balkanique.

Art. 3. — Néanmoins, si une des Hautes Parties Contractantes est victime d'une agression de la part de toute autre Puissance non balkanique et si un Etat balkanique se joint à cette agression, soit simultanément, soit ultérieurement, le Pacte d'Entente Balkanique produira ses pleins effets à l'égard de cet Etat balkanique.

Art. 4. — Les Hautes Parties contractantes s'engagent à conduire des conventions appropriées au but poursuivi par le Pacte d'Entente Balkanique. La négociation de ces conventions commencera dans un délai de six mois.

Art. 5. — Le Pacte d'Entente Balkanique n'étant pas en contradiction avec les engagements antérieurs, tous les engagements antérieurs, ainsi que toutes les conventions dépendant de traités antérieurs, engagements et traités qui sont, d'ailleurs, publiés, produiront leur plein effet.

Art. 6. — L'expression du préambule du Pacte: Ferme ment décidés à assurer le respect des engagements contractuels déjà existants, comprend pour les Hautes Parties contractantes le respect des traités existants entre les Etats balkaniques, dont l'une ou plusieurs sont signataires.

Art. 7. — Le Pacte d'Entente Balkanique est un instrument défensif: pourtant les obligations découlant du Pacte d'Entente Balkanique cessent d'exister pour les Hautes Parties Contractantes dans leurs rapports avec la Haute Partie Contractante qui deviendrait agresseur conformément de l'art. 2 de la Convention de Londres à l'égard de tout autre pays.

Art. 8. — Le maintien de l'ordre actuellement établi dans les Balkans est définitif pour les Hautes Parties Contractantes. Quant aux obligations du Pacte elles ont une durée que les Hautes Parties Contractantes fixeront pendant ou après les deux années qui suivront la signature du Pacte. Pendant ces deux années, aucune dénonciation du Pacte n'est possible. La durée du Pacte devra

être fixée à cinq ans minimum ou à une période plus longue. Si à l'expiration des deux années qui suivront la signature aucune durée n'est fixée le Pacte d'Entente Balkanique aura de plein droit une durée de cinq ans, à compter de l'expiration des deux années qui suivront la signature. A l'expiration de ces cinq ans ou à l'expiration de la période convenue par les Hautes Parties Contractantes pour sa durée, le Pacte d'Entente Balkanique se renouvellera automatiquement par tacite reconduction pour une période égale à celle pour laquelle il a été précédemment en vigueur, à moins que l'une des Hautes Parties Contractantes ne le renonce un an avant le jour prévu pour son expiration. En tous cas qu'il s'agisse de la première période pendant laquelle le Pacte est en vigueur (sept années ou plus de sept années) ou d'une période ultérieure établie automatiquement par la tacite reconduction aucune dénonciation ou aucun préavis de dénonciation n'est possible avant l'année qui précède le jour où le Pacte vient à l'expiration.

Art. 9. — Dès que la ratification confirmant le Pacte d'Entente Balkanique aura eu lieu d'après la législation de chaque pays les Hautes Parties Contractantes s'en informeront réciproquement.

Athènes, le 9 février 1934,
(s.) *Maximos*, (s.) *Titulesco*,
(s.) *D^r T. Rustu Bey*, (s.) *B. Jevtitch*.

PROTOCOLE SECRET

DU PACTE DE L'ENTENTE BALKANIQUE.

Les représentants de la Turquie, de la Grèce, de la Roumanie et de la Yougoslavie, expressément mandatés à cet effet par leurs gouvernements respectifs ont convenu et conviennent en application des articles 2 et 4 du Protocole annexe du Pacte Balkanique, signé à Athènes le 9 février 1934 de ce qui suit :

Article premier. — Les H.P.C. reconnaissent et déclarent d'un commun accord que dans le cas où le gouvernement bulgare, après une mise en demeure de la part de celles des H.P.C. qui y sont directement intéressées se refuserait à détruire les organisations armées qui, de son territoire, ne cessent d'envahir le territoire des H.P.C., ou se déclarerait impuissant à procéder lui-même à cette destruction, application doit lui être faite des dispositions de l'art. 2 des Conventions de Londres du 3-4 juillet 1933.

Art. 2. — Les H.P.C. reconnaissent et déclarent d'un commun accord que dans cette éventualité le Pacte Balkanique doit produire ses pleins effets et arrêtent et décident ce qui suit.

Art. 3. — Dans les quarante-huit heures qui suivront l'expiration d'une mise en demeure qui pourra être le fait d'une seule ou de plusieurs des H.P.C. celles-ci feront procéder par leurs forces militaires respectives et dans les conditions indiquées à l'article suivant, à l'occupation du tout ou de partie du territoire bulgare.

Art. 4. — Cette occupation cessera aussitôt après la destruction totale des organisations énumérées à l'article premier. Elle ne pourrait être prolongée que dans le cas où la population des régions occupées manifesterait,

par voie de plébiscite ou autrement, leur volonté d'incorporation au territoire de l'une ou de plusieurs des H.P.C.

Art. 5. — Si une puissance non balkanique se joignait à l'agression bulgare telle qu'elle a été définie et précisée à l'article premier du présent Protocole et cela soit simultanément, soit ultérieurement, le Pacte d'Entente Balkanique produirait ses pleins effets à l'égard de cette puissance.

Art. 6. — Aucune dénonciation du présent accord n'est possible pendant les deux années qui suivront la signature des H.P.C. Cette signature valant ratification les H.P.C. prennent réciproquement et formellement l'engagement de dispenser le présent accord des ratifications de chaque pays.

Belgrade, le 17 mars 1934.

Vu le président de thèse,
Louis LE FUR.

Vu le Doyen,
Edgard ALLIX.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
G. ROUSSY.

Bibliographie sommaire.

- ALTINOFF (Ivan). *La Question d'Orient et la nouvelle Turquie*. Sofia, 1926 (en bulgare).
- ANZILOTTI (Dionisio). *Cours de Droit International*, traduction française par G. Gidel, Paris, 1929.
- BASDEVANT (Jules). *Droit International Public*, cours de doctorat, Paris, 1934-35. — *La Sécurité Collective*. Conférence faite au centre européen de la Dotation Carnegie. Paris, 28 fév. 1936.
- BLUNTSCHLI (Johann, Kaspar). *Le Congrès de Berlin et sa portée au point de vue du Droit International*. Revue de Droit International et de Législation comparée, t. XIII, 1881, p. 579 et ss. — *Le Droit International Codifié*. Paris, 1881.
- BOURQUIN (Maurice). *La Sécurité collective*. Conférence permanente des Hautes Etudes Internationales. Paris, 1936.
- DESBONS (Georges). *La Bulgarie d'après le Traité de Neuilly*. Paris, 1930.
- DIAMANDESCO (Jean). *Le problème de l'agression dans le D. I. P. actuel. — Deux aspects de l'organisation régressive: définition de l'agresseur et détermination de l'agresseur*. Thèse. Paris, 1936.
- DJOUMALIEFF (Stantcho). *L'Accès de la Bulgarie à la mer Egée*. Thèse. Paris, 1936.
- DOTATION CARNEGIE. *Enquête dans les Balkans*. Paris, 1914.
- GHENOFF (Georges). *La Question d'Orient*. 2 tomes. Sofia, 1926 (en bulgare).
- GUECHOFF (J. E.). *La genèse de la guerre mondiale. La débâcle de l'alliance balkanique*. Berne, 1919.
- GIRARD (André). *Les minorités nationales ethniques et*

- religieuse en Bulgarie*. Thèse. Paris, 1933. — *Le Pacte Balkanique*. *Revue de Droit International*, t. XIII, 1934, p. 258.
- HERRIOT (Edouard). *La Bulgarie*. Conférence faite à l'Université des Annales à Paris, le 22 nov. 1933. — *Orient*. Paris, 1934.
- HOIJER (Olof). *La solution pacifique des litiges internationaux avant et depuis la S. D. N.* Paris, 1925. *Le Pacte de la Société des Nations*. Paris, 1926. *La sécurité internationale et ses Modes de réalisation*. Paris, 1930.
- HOUSE (Edward, colonel). *Ce qui se passa réellement à Paris en 1918-1919*. Paris, 1923.
- LAMOUCHE (Léon, colonel). *Quinze ans d'histoire balkanique*. Paris, 1928. *Les Bulgares en Macédoine, dans les confins occidentaux et en Thrace*. Paris, 1931.
- LA PRADELLE (de Geouffre de). *Les principes généraux du Droit International*. Institut des Hautes Etudes Internationales. Paris, cours 1928-29. — *Les législations relatives à la propriété foncière de la Nouvelle Dobroudja (Dobroudja du Sud) et le Droit International*. *Revue de Droit International*. Paris, 1930, n° 1, p. 160-274. — *Influence de la S. D. N. sur le développement du Droit des Gens: La Justice Internationale*. Paris, cours 1933. — *La mer*. Paris, cours 1933-34.
- LE FUR (Louis). *Etat fédéral et Confédération d'Etats*. Paris, 1896. — *Races, Nationalités, Etats*. Paris, 1922. — *La théorie du droit naturel depuis XVII s. et la doctrine moderne*. Recueil des cours de l'Académie de Droit International de la Haye, t. XVIII, 1927. — *Recueil de textes de Droit International Public*, (en collaboration avec M. Chkla-

- ver). Paris, 1933. — *Règles générales du Droit de la Paix*. Recueil des cours de l'Académie de Droit International de la Haye, t. IV, 1935. — *Précis de Droit International Public*. 3^e éd. Paris, 1937.
- MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES DE BULGARIE. *La Question Bulgare et les Etats Balkaniques*. Exposé et documents. Sofia, 1919.
- PANANASTASSIOU (A. P.). *Vers l'union balkanique*. Paris, 1934.
- PETROFF (Thomas). *Les minorités nationales en Europe centrale et orientale*. Thèse. Paris, 1935.
- RADOJKOVITCH (Miloch). *La revision des traités et le Pacte de la S. D. N.* Thèse. Paris, 1930.
- RAY (Jean). *Commentaire du Pacte de la S. D. N. selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société*. Paris, 1930, 1931.
- SCELLE (Georges). *L'Indépendance Bulgare*. Paris, 1910. — *De la clause « rebus sic stantibus »*. Concours d'Agrégation des Facultés de Droit. Paris, 1912. — *Précis de Droit des Gens*. 2 tomes. Paris, 1932-1934. — *Théorie juridique de la revision des traités*. Paris, 1936.
- STRUPP (Karl). *Documents pour servir à l'histoire du Droit des Gens*. 5 vol. 1923. — *La situation juridique des Macédoniens en Yougoslavie*. Paris, 1929. *Eléments du Droit International Public universel, européen en américain*. 3 tomes. Paris, 1930.
- TIBAL (André). *Histoire diplomatique contemporaine (1919-24)*. *Traité de Neuilly*. Institut des Hautes Etudes Internationales. Paris, cours 1932-33.
- VULCAN (Constantin). *Le Pacte Balkanique*. *Revue générale de Droit International Public*. 1934, p. 419-440.

Table des Matières.

	PAGES
CHAPITRE I. — LA BULGARIE AVANT ET APRES LE TRAITE DE NEUILLY ...	7
<i>La question macédonienne</i>	27
<i>La question de Dobroudja</i>	40
<i>La question de Thrace et celle de l'accès à la mer Egée</i>	47
CHAPITRE II. — LE PACTE BALKANIQUE DE 1934	54
<i>Section I. - Les Conférences Balkaniques de 1930 à 1933</i>	56
<i>Section II. — A) Elaboration du Pacte Bal- kanique par les gouvernements intéressés</i> ...	66
1. — Méthode proposée pour conduire à une véritable Entente Belkanique	66
2. — Origine du Pacte	68
3. — Entretiens diplomatiques pour la pré- paration du Pacte	70
4. — Conclusion du Pacte	78
5. — Commentaires auxquels a donné lieu le Pacte	83
<i>B) Analyse juridique du Pacte Balkanique</i> ...	94
1. — Observation sur le terme « balkani- que »	95
2. — Esprit du Pacte	97
3. — Etude et commentaire du texte du Pacte	99

	PAGES
<i>Article 1.</i>	
a) problème des frontières garanties ...	99
b) problème de la sécurité	104
c) objectif du Pacte	111
d) protocole secret	114
<i>Article 2</i>	117
<i>Article 3</i>	121
CHAPITRE III. — LES RAISONS DE L'AB- STENTION DE LA BULGARIE	124
<i>Antinomie du texte du Pacte Balkanique avec l'art 19 du Pacte de la S. D. N.</i>	124
CONCLUSION	144
ANNEXE	147
BIBLIOGRAPHIE	153

